DE LA POLÍTICA MEXICANA
Y SUS MEDIOS

¿Deterioro institucional
o nuevo pacto político?

Roberto Blum Valenzuela

Indice

PRESENTACIÓN

Este libro trata sobre uno de los temas más explosivos y, a la vez, más urgentes de la política mexicana: cómo lograr una transición política entre un sistema semi-autoritario que se está desmoronando y una nueva estructura basada en las leyes y en la transparencia de los procesos políticos, dentro de un marco de instituciones sin recurrir a la violencia. Se trata, sin duda, del tema más urgente que enfrenta el país por todas las ramificaciones que entraña en términos de estabilidad política, de desarrollo económico y de paz social.

El argumento central del libro plantea que, por muchas décadas, el sistema político se caracterizó por dos principios fundamentales que han dejado de operar y que ahora tienen que ser substituidos por otras formas y prácticas políticas. El primero de éstos era la excepcional institucionalidad del sistema en su conjunto. Políticos, empresarios, obreros y la sociedad en general participaban dentro de las organizaciones, canalizaban sus demandas a través de las diversas instituciones y aceptaban la estructura del sistema como legítima. Por supuesto, esa estructura tenía como objetivo principal el control político y no la generación de participación política, lo que hacía posible el autoritarismo que con frecuencia cobraba fuerza en distintos ámbitos de la vida en el país. Esas instituciones, sin embargo, se han erosionado y han dejado de ser percibidas como vehículos legítimos por la sociedad, aunque no han perdido del todo su efectividad como mecanismos de control político.

La otra característica del sistema político fue su uso de las reglas no escritas. Los políticos aceptaban un conjunto de reglas que conocían pero que nadie definía en blanco y negro y que, sin embargo, constituían normas de comportamiento que nadie estaba dispuesto a menospreciar o violar. Entre estas

reglas se encuentran desde las que norman la sucesión presidencial hasta aquéllas que rigen la corrupción. Lo interesante de esas reglas, como argumenta el autor, es que el sistema fue particularmente eficaz en disfrazarlas al presentar decisiones o acciones claramente fuera de la legalidad como si fuesen parte del marco legal. La mayor parte de los pocos políticos y burócratas que en el curso del tiempo fueron procesados penalmente, lo fueron porque violaron las reglas no escritas, aunque el cargo penal se hacía dentro del marco legal vigente. En otras palabras, el que violaba las reglas no escritas era procesado por cualquier otra cosa.

Todos los mexicanos conocemos casos que demuestran tanto los rasgos característicos del sistema político como la evidencia de su desmoronamiento. El problema es cómo crear un nuevo sistema que funcione convenientemente, que represente a la población y que permita dirimir los conflictos en la calle. La violencia que reapareció en la sociedad mexicana a principios de 1994, luego de seis décadas de haber sido enterrada, sugiere que el problema es profundo, porque las diferencias entre los grupos políticos son grandes y no existen formas en la actualidad de institucionalizar las posibles soluciones. La propuesta de este libro sugiere que es necesario crear un consenso entre todos los partidos y fuerzas políticas acerca de dos cosas: primero la aceptación de la ley como la nueva regla del juego y, segundo, una amnistía para el pasado, a partir de cierta fecha que sería acordada en las negociaciones. Se trata de una propuesta atrevida que, sin duda, va a ser sumamente controvertida, pero se presenta porque, como en otros casos históricos en el resto del mundo, no se puede empezar una etapa si no se da sepultura a la anterior.

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada a la investigación en el área de desarrollo. Su objetivo es contribuir al debate sobre los temas medulares de

desarrollo que enfrenta el país, sobre decisiones públicas y sobre los programas que promuevan el fortalecimiento del país, mediante la presentación de estudios, investigaciones y recomendaciones, producto de su actividad académica.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, es responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución. Los estatutos del Centro establecen que:

> "La Junta de Gobierno tiene como función primordial la de hacer posible la consecución del objetivo social, bajo las condiciones más favorables, salvaguardando en todo momento la independencia de criterio de los profesionales y de sus actividades de investigación y docencia, así como la de sus publicaciones. La Junta de Gobierno conocerá y opinará sobre los proyectos de investigación que hayan concluido los profesionales del Centro, pero en ningún caso será su función la de determinar, controlar o influenciar el desarrollo ni el contenido de los proyectos de investigación o las conclusiones a que éstos lleguen".

El propósito del Centro al presentar este estudio es el de plantear un conjunto de propuestas que buscan darle dirección al proceso de cambio político en el que el país se encuentra inmerso. Hoy, más que nunca, es necesario replantear las reglas del juego político en el sentido de respeto a la legalidad. De ello depende la estabilidad político y las posibilidades de desarrollo del país.

Luis Rubio

CAPITULO I

LA COYUNTURA ACTUAL: ¿SE REPITE LA HISTORIA?

El problema percibido. Tan solo veinte días después de que el país respiró tranquilo al presenciar la legítima y pacífica transferencia del poder Ejecutivo a un nuevo presidente de la República, y de escuchar con aprobación generalizada el proyecto del nuevo gobierno, que se proponía disminuir la inflación al 4 por ciento anual y lograr un crecimiento económico de esa misma cifra para 1995, el 20 de diciembre de 1994 los mexicanos fueron sorprendidos por la noticia de una nueva y abrupta devaluación de la moneda nacional, al tiempo que el asombro colectivo aumentaba al percibir la violencia e inesperada profundidad de la crisis financiera primero y luego su veloz y virulento desbordamiento a la economía real. El país, cuya economía pareció estabilizarse durante los seis años de la administración salinista, ahora parecía desbarrancarse nuevamente en el caos y el desastre económico.

Por quinta ocasión, desde 1968, cada administración sexenal terminaba en circunstancias de grave crisis política, económica o ambas a la vez. La administración diazordacista (1964-70) enfrentó la rebelión estudiantil con una violenta represión que la manchó y deslegitimó gravemente. Ocho años más tarde, el presidente Echeverría entregó la presidencia en medio de rumores desestabilizadores, un proceso inflacionario creciente, invasiones de tierras agrícolas, secuestros, expropiaciones ilegales y la pérdida de la mitad del valor de la moneda. En 1981 y 1982, López Portillo, no sólo endeudó con gran rapidez a México provocando con ello una profunda crisis de deuda, inflación y devaluación, sino que su gobierno toleró niveles insospechados de corrupción pública y terminó su mandato con actos de flagrante autoritarismo, violatorios de la Constitución

Política y de las leyes existentes, que afectaron el patrimonio y vulneraron los derechos de todos los mexicanos. La administración del presidente de la Madrid tuvo que renegociar la deuda heredada y aceptar la supervisión internacional en el manejo de la economía y, sin embargo, terminó su período con una inflación creciente que alcanzó el 180 porciento anual en 1987. El presidente Salinas (1988-94) dedicó gran parte de su esfuerzo a estabilizar la economía nacional, mediante la transformación de la estructura económica. La apertura de los mercados, la desregulación de la actividad económica, la privatización de la mayoría –si bien, no las más importantes– de las empresas públicas y el control del gasto gubernamental comenzaron un proceso de reforma y modernización económica, que permitió la estabilización de las principales variables macroeconómicas. La economía comenzaba a crecer con estabilidad de precios, cuando la devaluación y la crisis financiera sorprendieron a todos en los últimos días de diciembre de 1994.

En este sentido, parece ahora claro, que las crisis mencionadas son una respuesta, probablemente resultado de conductas individuales racionales, de los innumerables agentes de la economía –internos y externos– al sistema general de reglas e instituciones políticas que el país todavía mantiene. Esto nos obliga a tratar de entender, con más detalle, el sistema político e institucional como un medio de rastrear las causas de las crisis que México ha experimentado, para proponer algún tipo de soluciones más duraderas a problemas que, al presentarse con pavorosa regularidad y creciente virulencia, dañan el presente y el futuro de los mexicanos e incluso pueden poner en peligro la viabilidad de la nación.

Así, después de una visión, a vuelo de pájaro, de nuestro sistema político e institucional, proponemos la necesidad de realizar una reforma a fondo de las principales reglas de operación del sistema institucional, reforzar ciertas instituciones y transformar otras, para evitar de esa manera, tanto la recurrencia

sexenal de las crisis político-económicas del pasado reciente, como para asegurar el crecimiento económico sostenido, el bienestar de la población mexicana y la paz y la estabilidad social, que son una legítima aspiración general. Sin embargo, hemos encontrado que el proceso de reforma institucional no se puede iniciar o mantener sin que los principales actores políticos acuerden un nuevo pacto que defina los procedimientos y los papeles de los diferentes actores en el reparto del poder público. Esto nos llevó a analizar las ideas básicas del contrato social *hobbesiano* y el pacto político *callista* de 1929 que dio origen al sistema político actual, encontrando allí algunas ideas que podrían tener cierta utilidad para promover el nuevo pacto político en las condiciones actuales. Por ejemplo, el proceso de "toma y daca" de los individuos contratantes en el Leviatán de Hobbes y su analogía con los caudillos revolucionarios de 1929, sugiere la conveniencia de elaborar y promulgar una especie de "ley de amnistía" para los grupos políticos relevantes, a cambio de su aceptación a la derogación del esquema político anterior con sus normas y reglas no escritas, la pérdida de sus privilegios e impunidades tradicionales, para entonces lograr su sometimiento estricto a las normas formales del país.

El país en que vivimos. México es, sin duda, una nación singular. Don Hernando Cortés la comparó hace 450 años a un arrugado pergamino al resaltar su abrupta geografía. En el período porfirista y positivista mexicano, el país era como "un cuerno de la abundancia," poseedor de grandes riquezas naturales, sobre las que se podría basar el "progreso" nacional. Algunos otros observadores han dicho que el país es un complejo mosaico bizantino, tanto por la variedad y riqueza de sus culturas como por el hecho de que éstas todavía coexisten, sin confundirse, integrando un todo armónico. Octavio Paz ha rescatado recientemente la imagen de la pirámide prehispánica, con sus múltiples capas

arqueológicas y acrecencias, como una representación de lo que es México. En este modelo, el país crece y cambia constantemente, sin perder nunca su estructura y sus formas esenciales.

Así, cuando observamos los cambios que se dieron en la economía mexicana en los últimos diez años, notamos que éstos han provocado crecientes desajustes en el sistema institucional del país, generando resistencias y obstáculos sin fin, al mismo tiempo que aparecen demandas nuevas para acelerar y profundizar los cambios. La reforma de la economía generó fuerzas y expectativas de cambio institucional, mientras que la inercia natural de las instituciones desaceleró y puso freno a las transformaciones que se daban en la economía. Estos desajustes se pueden percibir hoy en un sinnúmero de instancias, y en cierta forma, parecen ser las causas profundas de la crisis recurrente que México experimenta en la actualidad.

En el sistema político mexicano es en donde se perciben, cada día con más claridad, los problemas del desajuste institucional y es también en esta área en donde los desajustes tienden a desbordarse y causar serios problemas en el resto del sistema social y económico, como se ha podido observar con toda claridad en el presente año. Asimismo parece ahora evidente que los problemas económicos por los que atraviesa el país hacen más difícil realizar cualquier intento de ajuste político o institucional de fondo. A pesar de esto, parece necesario hacerlo, ya que la importancia central de esta área en el sistema nacional, exige resolver de inmediato los desajustes y evitar que se conviertan en crecientes obstáculos para la estabilidad social y el crecimiento de la economía.

Durante los últimos 65 años, el actual sistema político mexicano funcionó adecuadamente para evitar la violencia y para repartir los beneficios del poder público así como para conducir a la sociedad en un proceso de modernización y crecimiento económico sostenidos desde los años de 1940 hasta la crisis de 1976

y posteriormente la del año 82. En los últimos dos años, sin embargo, la violencia política –que había sido desterrada en sus formas más atroces, como el asesinato político– parece haber comenzado a desatarse en el país. Entre la clase política, se percibe hoy una gran confusión con respecto a cuáles son las reglas básicas de operación del sistema político que está surgiendo como resultado de las diferentes reformas legales instituidas y de las nuevas condiciones económicas y sociales del México de los años noventa.

Entre mayo de 1993 y noviembre de 1994, el país se conmocionó por tres asesinatos políticos de relevancia, la rebelión popular armada en Chiapas e incontables manifestaciones de inconformidad –algunas de ellas violentas– de origen claramente político, a todo lo largo y ancho de la nación. Es sintomático de esta nueva situación, el hecho de que la gran mayoría de estas manifestaciones se generan en la periferia del sistema y sólo se concentran y centralizan cuando las autoridades o las dirigencias partidistas responden a esas demandas. En cierta forma parece que los patrones tradicionales de comunicación política han cambiado. Ahora se pueden percibir nuevas voces que, desde el interior del país, intentan establecer un diálogo significativo con el presidente de la República en su calidad de jefe nato del sistema político. Estos nuevos interlocutores políticos parecen ya no aceptar el papel pasivo, que tradicionalmente se les había asignado. Ahora, estos grupos e individuos parecen estar demandando una más activa participación en la toma de decisiones políticas que afectan sus intereses concretos. Este cambio, de ser real, es de una gran significación para el futuro del país, ya que implica la necesidad de enfrentar una reestructuración a fondo de las relaciones políticas fundamentales que, durante los últimos 65 años, rigieron la vida política nacional y que ahora sufren un proceso de erosión acelerada con consecuencias de gravedad impredecible.

Este trabajo pretende entender la formación del sistema político mexicano y

el conjunto de incentivos que lo hacen funcionar; proponer algunos elementos para avanzar en la reconstrucción política e institucional del país, en forma congruente con los objetivos nacionales de modernización y desarrollo sostenible, y generar una discusión en la sociedad sobre estos temas. Para lograr estos objetivos, podría ser útil considerar los llamados modelos contractualistas de la sociedad, Hobbes, Locke, Kant y Rousseau, principalmente en cuanto el proceso de formación de la sociedad organizada. (Véase el recuadro sobre Hobbes).

EL CONTRATO SOCIAL HOBBESIANO

Leviatán[*] era el nombre de un pavoroso monstruo marino, mencionado en la Biblia hebrea, (ahora algunos estudiosos identifican este monstruo con la ballena azul) y por analogía, es el estado moderno descrito por el pensador político inglés Tomás Hobbes en el siglo XVII. La feroz guerra civil, que azotó a Inglaterra, en la cuarta década de ese siglo, fue una experiencia que sin duda marcó la visión política de Hobbes, quien paradójicamente fue, al mismo tiempo que fundador del liberalismo individualista moderno, un convencido partidario del absolutismo monárquico.

Para el autor del Leviatán, es evidente que, cuando el gobierno civil desaparece o deja de funcionar adecuadamente, la vida humana se vuelve intolerable. Los hombres retornan de inmediato al salvajismo y a la violencia. La guerra de todos contra todos se desata y pronto se imponen condiciones inimaginables en la época de paz. Así, la primera condición que deben cumplir todas las instituciones políticas y morales de una sociedad es crear un ambiente que otorgue la seguridad necesaria a los ciudadanos, mediante el respeto a su vida y a sus derechos. Para lograr ese objetivo, de acuerdo a Hobbes, los hombres establecen un contrato social vinculante, mediante el cual otorgan una autoridad absoluta e irrevocable al soberano.

En la teoría política hobbesiana, la autopreservación es el derecho fundamental que tienen todos los individuos, quienes no están obligados a observar ley alguna si ésta afectara su propia seguridad. Sin embargo, sin la observancia general de la ley natural, no se puede alcanzar la paz ni la seguridad. Así, la solución a este dilema, en que se encuentran los hombres parecería ser la creación de un poder superior tan grande que garantice con su presencia la buena conducta de todos los individuos.

Ese poder superior, sin embargo, sólo puede ser creado cuando todos los individuos prometen ante los otros hombres siempre obedecer las órdenes de un individuo, por ellos seleccionado, o las de una asamblea, elegida con el fin de asegurar la paz y la defensa comunes. El poder soberano así constituido es absoluto y no puede ser revocado ni por el común acuerdo de todos los individuos que realizaron el convenio original, ya que la cesión que hacen los individuos de su derecho de autodefensa es absoluta y unilateral. El poder soberano, por el contrario, no se compromete con sus súbditos. Su único deber es mantener la paz interna y asegurar la defensa exterior, siendo la negligencia de estas obligaciones la única causa que puede dar por terminado el contrato social hobbesiano.

Así para Tomás Hobbes, sólo el estallamiento de la guerra civil o la derrota total del soberano en una guerra extranjera, –impedimentos insalvables para el soberano de cumplir con su obligación de proteger a sus súbditos– son las únicas causales que liberan a los ciudadanos de su promesa de lealtad al poder supremo y, en consecuencia, les permiten transferir esa lealtad a una nueva soberanía política.

En los siguientes ciento cincuenta años, otros pensadores europeos reelaboraron la teoría del contrato social hobbesiano. John Locke, en Inglaterra y Emmanuel Kant, en Prusia, enfatizaron la protección a la propiedad individual –derecho derivado de la posesión de un cuerpo físico– como el principal fin del pacto social, mientras que Juan Jacobo Rousseau, en Francia, remarcaba el sentimiento de la solidaridad natural que se encuentra en los corazones de todos los hombres como el origen y fin del contrato social.

Postular, como hicieron los autores contractualistas, la existencia de un contrato social en los orígenes de toda sociedad, cambia las reglas de todo el "juego" social. Los individuos podrán desde entonces, decidir sobre las características de la organización de su sociedad y ya no tendrán que aceptar como un "dato" ni su status individual ni la persistencia de normas, reglas e instituciones sólo por el hecho de existir tradicionalmente.

[*] La palabra Leviatán parece derivar de la raíz lwy que significa enredarse. En la Biblia se usa en forma indistinta para designar a diversos monstruos marinos que representan a los enemigos sobrenaturales del Dios creador. En este sentido, de animal monstruoso enemigo y al mismo tiempo cómplice del hombre caído, es que Hobbes designa al estado como Leviatán

Estos modelos, nos conducen naturalmente a los modelos racionales de toma de decisión y de teoría de juegos, de los que se pueden generar de inmediato ideas útiles en relación a los incentivos y que son directamente aprovechables para generar propuestas y mecanismos para la reconstrucción de las instituciones políticas y sociales del país. Atrás de toda nuestra discusión se encuentra la idea liberal de que el estado es el resultado de un acuerdo libre entre los individuos con el objetivo de lograr así, asociados, mayores beneficios que los que podrían obtener si cada uno actúa por su cuenta.

El desarrollo, en los siglos XVII y XVIII, de los diferentes modelos contractualistas de la sociedad y del estado produjo una verdadero sismo político e ideológico, que se materializó en las grandes revoluciones del siglo XVIII, primero la revolución americana y posteriormente la revolución francesa. Estos grandes acontecimientos políticos permitieron, por primera vez en la historia, la oportunidad de crear una sociedad racional[1] en donde los hombres tomaran para sí el control del estado, establecieran sus límites y en donde éste se convirtiera en un ente moral que, respondiendo a los intereses de la sociedad organizada, promoviera las condiciones adecuadas para el desarrollo individual, garantizando la vida, la libertad y la propiedad de todos los ciudadanos.

Estas ideas arribaron a México al finalizar el período colonial. Su potencia intelectual fertilizó el descontento que, a partir de la crisis de liquidez de 1805, se había comenzado a generar en la Nueva España. Esto, junto con la incapacidad y corrupción del gobierno de Carlos IV, la invasión napoleónica a España, en 1808, y los problemas de la familia reinante en la península, desembocó en el movimiento de independencia.

Las instituciones políticas. Durante el siglo XIX, el país, recientemente independizado, experimentó sin éxito la construcción de instituciones. Su

experiencia fue amarga. México vivió 70 años de guerras civiles y extranjeras, golpes de estado y cambios de régimen; su riqueza desapareció y la nación perdió la mitad de su territorio. Para 1880, México estaba devastado. Porfirio Díaz le otorgó un respiro de 30 años que fue interrumpido por una nueva guerra civil en 1910.

El sistema político actual fue creado en 1929, mediante el pacto por el cual los diferentes caudillos y jefes revolucionarios aceptaron ciertas reglas para el juego político y crearon los mecanismos operativos (el partido oficial y la jefatura máxima política) para aplicar esos acuerdos. Con el transcurso del tiempo, el sistema político se modificó gradualmente en algunos aspectos, pero, sin embargo, mantuvo como características inalterables

a) el monopolio de acceso al poder por parte del partido oficial,
b) el presidencialismo[2] y
c) la no reelección absoluta para el presidente de la República y para los gobernadores de los estados y un sistema de no reelección limitada en todos los demás niveles del gobierno.

Desde los años sesentas se permitió el acceso a representantes de partidos de oposición a la cámara de diputados del Congreso de la Unión. Sin embargo, no fue sino hasta la década de los ochenta en que un mayor número de candidatos de oposición comenzaron a obtener el reconocimiento de sus triunfos electorales en los comicios municipales. A partir de 1983, el monopolio priísta, de los aproximadamente 2400 ayuntamientos del país, comenzó a erosionarse con el acceso de la oposición a algunos de los más importantes municipios urbanos del país, incluyendo los de la capital de varios estados del norte y del centro de México. Este hecho habría de tener la mayor importancia en el desarrollo posterior del sistema político mexicano.

Mientras que la presencia de legisladores de la oposición en la cámara de diputados no significaba en realidad sino una válvula de escape verbal para las demandas de los partidos de oposición, las crecientes pérdidas de las administraciones de los municipios representó para los priístas locales un fuerte golpe para sus intereses concretos. A pesar del estricto control político y financiero que sobre las administraciones municipales mantienen los gobiernos estatales, los presidentes municipales y los cabildos de la oposición pudieron redirigir sus gastos y la asignación de los contratos a grupos locales diferentes, con lo que se afectaron en mayor o menor medida los viejos intereses establecidos. Esto parece haber iniciado la gran rebelión priísta que hoy se percibe contra el presidencialismo, la cual aunada al enorme descontento social provocado por las crisis económicas recurrentes y al desprestigio general del gobierno, pone en entredicho la estabilidad política y económica del país y quizás aun la misma viabilidad de la nación mexicana.

NOTAS:

[1] El concepto de una sociedad racional, tal como se usa aquí se inscribe en dos líneas de pensamiento. Primero, en los grandes ideales de la ilustración europea del siglo XVIII, que percibían en la razón humana la capacidad más distintiva y universal de nuestra especie y que debía estar en la base misma de cualquier organización social verdaderamente humana y segundo en el esquema teórico del sociólogo alemán Max Weber cuando al analizar los fundamentos de la legitimidad social encuentra ésta en 1) la "razón", es decir, "los medios orientados a ciertos fines," 2) la "tradición," es decir, la "costumbre inveterada," o 3) el "carisma," un "don personal del líder" sobre el que se sustenta su autoridad.

[2] El concepto de "presidencialismo", tal como se usa aquí, se refiere al conjunto de facultades formales e informales de que dispone el presidente de la República. Por facultades formales entendemos aquellas que le confiere expresamente el documento constitucional promulgado en Querétaro en 1917, mientras que las facultades informales del presidente son aquéllas que ha asumido en su calidad de jefe político máximo del sistema fundado en 1929, para lograr el reparto pacífico del botín político entre los grupos revolucionarios. Es importante distinguir claramente este concepto de "presidencialismo" de otro término muy cercano lingüisticamente, el de "régimen presidencialista," que denota la atribución de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial a órganos de gobierno separados según el modelo que estableció la Constitución estadounidense de Filadelfia de 1787.

CAPITULO II

EL PACTO POLÍTICO DE 1929

México vivió en 1928 acontecimientos dramáticos. Álvaro Obregón, elegido el 1° de julio presidente de la República, fue asesinado diecisiete días después. La paz de la República se encontraba seriamente amenazada. El conflicto cristero no estaba resuelto y muchos de los caudillos revolucionarios estaban prestos para levantarse nuevamente en armas y disputar los despojos de la nación.

El sistema político mexicano actual fue creado bajo estas difíciles condiciones mediante el pacto político de 1929. Este fue un pacto, por el que los diferentes caudillos y jefes revolucionarios aceptaron ciertas reglas para el juego político y crearon los mecanismos operativos (el partido oficial y la jefatura política máxima), para la aplicación de esos acuerdos. Los acuerdos fundacionales del sistema no se encuentran escritos en ninguna parte, pero se pueden inducir del funcionamiento real del partido oficial así como de las muy diversas conductas de los políticos que han operado durante los 65 años de la existencia del acuerdo político callista. Los puntos básicos del pacto político original parecen haber sido:

a) el partido es el único acceso al poder político en México, con el corolario: fuera del partido no es posible, ni realista, ni conveniente hacer política;

b) el "jefe máximo de la Revolución" es el árbitro indiscutido y de última instancia en todas las disputas políticas,

c) la jefatura máxima y la presidencia de la República, instituciones que fueron distintas al principio, muy pronto tienden a identificarse y consolidarse en el presidente de México, y

d) el poder del presidente de la República está estrictamente limitado a su período constitucional de seis años.

Es claro que los jefes y caudillos que negociaron el pacto de 1929 lo hicieron bajo una fuerte presión. De un lado, el asesinato del general Obregón, el caudillo más poderoso de la época, demostró fehacientemente los crecientes costos personales de no poner un coto a la violencia política. Además, parecía evidente que, una vez desaparecido el caudillo sonorense, asesinado en su intento de reelección, ninguno de los jefes revolucionarios restantes podía en realidad aspirar por sí solo a monopolizar el poder político. Cualquier análisis del costo de intentarlo, demostraba que éste rebasaba por mucho las posibilidades de cualquiera de ellos. En cambio, un acuerdo político entre ellos, probablemente les permitiría asegurar a cada uno, su ventajosa participación en la distribución de los beneficios derivados de la posesión corporativa del poder público. El todavía presidente Calles, con la fuerza que le daba la propia institución presidencial y con sus cualidades personales, se pudo convertir así en el núcleo, alrededor del que se logró cristalizar el acuerdo político de los distintos jefes revolucionarios.

Enfrentados con estas condiciones, los caudillos percibieron la conveniencia de negociar un pacto político amplio que pusiera ciertos límites a la violencia política, les asegurara el disfrute de los beneficios del poder y propiciara la transmisión pacífica del poder público. Así, los incentivos que los jefes percibieron para pactar fueron a) el inaceptable costo personal de la violencia como mecanismo principal en la disputa del poder público y b) la imposibilidad real de cualquiera de los jefes de monopolizar el poder, frente a las enormes ventajas que les significaría un acuerdo político que asegurara la participación permanente y pacífica de todos los "caudillos juramentados" en el reparto del poder y sus privilegios.

Sin embargo, realizar ese tipo de pacto resulta de una gran dificultad práctica. Una de las objeciones más serias al modelo contractualista de la sociedad, especialmente en su versión hobbesiana (véase recuadro sobre el pacto

en Hobbes), se refiere a la imposibilidad de lograr un desarme simultáneo que sea creíble para todos los contendientes. Bajo esas condiciones de desconfianza total entre contendientes armados, cualquier pacto parece imposible. Sin embargo, cuando por cualquier razón, surgen expectativas de una interrelación continuada en el tiempo (véase recuadro sobre estructura de incentivos y conductas racionales), las condiciones que determinaban la imposibilidad del acuerdo comienzan a cambiar. En esas nuevas circunstancias sí es posible llegar a un pre-pacto o a una promesa creíble de que, en algún momento futuro, se podrá llega a un acuerdo que sea satisfactorio para muchos contendientes.

ESTRUCTURA DE INCENTIVOS Y CONDUCTAS RACIONALES

El dilema del prisionero y el problema de Newcomb son dos sencillos ejemplos de un creciente conjunto de situaciones teóricas que hoy se estudian para entender mejor la racionalidad de las decisiones humanas. Estos son modelos –reflejan la realidad en forma simplificada– que facilitan comprender el fondo de muchas conductas que son tomadas en forma racional pero que resultan subóptimas o contradictorias.

En el dilema del prisionero, se plantea la pregunta de ¿por qué en ciertas ocasiones se opta por una solución subóptima aun cuando se posee toda la información necesaria para escoger la mejor alternativa? El problema de Newcomb es complementario en cuanto permite entender las condiciones que se requieren para una estrategia optimizadora. En ambas situaciones, se presupone la racionalidad de los tomadores de decisiones. En la primera situación, dos prisioneros incomunicados saben que en caso de que cualquiera de los dos confiese, éste queda libre y el otro purgaría una determinada pena, que en este ejemplo podría ser de 12 años. Si ambos confesaran, ambos permanecerían en prisión por 10 años, pero si ninguno confiesa, su permanencia en la cárcel sólo sería de 2 años. Dado que ambos poseen la misma información y ambos saben que esto es así, ¿cuál es la razón por la que ambos confiesan y permanecen en prisión 10 años en vez de no confesar y sólo purgar 2 años?

La segunda situación supone un hombre que debe decidir entre apropiarse del contenido de una o dos cajas con dinero y un "ser" que es capaz de predecir acertadamente el futuro. En la primera caja se encontraría por ejemplo una cantidad con un valor de 1,000 y en la segunda se encuentra una cantidad de 1,000,000 o nada. El individuo tiene dos cursos de acción: 1) Tomar lo que se encuentra en ambas cajas; 2) tomar solamente lo que se encuentra en la segunda caja. Sin embargo, el "ser" no colocaría el efectivo en la segunda caja si predice que el humano decidirá apropiarse de ambas cajas. Si el "ser" predice que el humano sólo tomará la segunda caja, entonces si coloca el dinero en ella. En el juego, el "ser" primero hace su predicción, después decide poner o no poner el dinero en la segunda caja, de acuerdo a su predicción respecto a lo que el humano escogerá; y después el humano toma su decisión. El problema para el humano es ¿cómo maximizar su beneficio?

Al analizar ambos procesos decisorios, se encuentra que las estructuras de incentivos son tales que la estrategia dominante es necesariamente una subóptima. En el dilema del prisionero, por ejemplo, sólo mediante algún tipo de comunicación podrán los prisioneros evaluar la probabilidad de una acción cooperativa conjunta para optimizar su estrategia decisoria y sólo purgar 2 años en la cárcel. No obstante, la estrategia dominante para ambos –es decir, aquella que proporciona el mejor pago para cada uno con independencia de lo que el otro realice– es "confesar" y por lo tanto ambos purgan una pena de 10 años. En el segundo problema, la solución para el humano, por estrategia dominante es tomar lo que se encuentra en ambas cajas y sin embargo ello hace que el "ser" decida no colocar el dinero en la segunda caja

En el dilema del prisionero, por ejemplo, si se permite efectuar una serie de decisiones en lugar de una sola, es posible que se logre la cooperación entre los individuos y por tanto que se llegue a soluciones más cercanas a la óptima. Mientras que cuando se considera una sola decisión aislada, el prisionero que confiesa –es decir quien no coopera– sale ganando, en una serie prolongada en el tiempo otra es la estrategia que puede llevar a una mayor optimización de los resultados. Cuando la interacción se repita a lo largo del tiempo el sujeto que decide cooperar al principio, pero que está dispuesto a castigar la no-cooperación del otro así como a premiar su conducta cooperativa, –cooperando él cuando el otro coopera– en un proceso de "toma y daca" (tit for tat), obtiene mayores beneficios personales y logra maximizar los beneficio totales del sistema. En esta situación repetida se cambian las expectativas de la conducta esperada con lo que se transforma la estructura de incentivos. Cabe mencionar, sin embargo, que este no es un resultado único de los juegos repetidos –existen en efecto una infinidad de equilibrios cooperativos o no cooperativos posibles.

Estos dos ejemplos muestran, en forma palpable, la dependencia que muestra la racionalidad de las decisiones de la información que se posee y la estructura cambiante de los incentivos que la realidad –social o natural– presenta al decisor. Así, los estudiosos actuales de la racionalidad nos invitan a considerar, con toda seriedad, la posibilidad de manipular las estructuras objetivas de los sistemas de incentivos (las instituciones) para disminuir los costos y aumentar los

beneficios de la cooperación y así poder obtener resultados sociales más óptimos.

Así, el pacto de 1929 requirió, de un acuerdo previo que fuera creíble para la mayoría de los jefes pactantes. La posición en que quedó el presidente Calles tras la muerte de Obregón lo convirtió en el líder natural de los otros jefes revolucionarios. Su fuerza política institucional y su liderazgo personal, sin embargo, no fueron suficientes para imponer unilateralmente cualquier tipo de condiciones al pacto en ese momento. Así, el presidente Calles se vio obligado a iniciar un difícil proceso de negociación política con los jefes y caudillos revolucionarios, con el fin de generar el clima de confianza indispensable para después realizar el acuerdo político deseado. En este proceso, el presidente, primero "renuncia unilateralmente" a la reelección presidencial con el fin de situarse en forma creíble por encima de las futuras disputas políticas, para luego obligarse a "demostrar sin lugar a dudas" la eficacia del monopolio de acceso al poder que el pacto habría de generar, y finalmente, en un acuerdo "vinculante" de todos los pactantes, "quemar colectivamente las naves" de tal manera que no exista ya posibilidad alguna de dar marcha atrás. Estas tres acciones, iniciadas por el presidente Calles, constituyen la promesa creíble, el pre-pacto, las señales indudables que habrían de posibilitar el pacto político definitivo de 1929.

Para la realización efectiva del pacto político de 1929, se requería crear una fuerte expectativa de permanencia y de continuidad en las interrelaciones no violentas de los pactantes. Sólo con esta expectativa se podía inducir la cooperación necesaria. Para su permanencia y continuidad, el pacto necesitaba de un árbitro que estuviera por encima de los intereses concretos de cualquiera de las partes y que pudiera, en cualquier momento, conjuntar la fuerza necesaria para imponer sus decisiones. Ese árbitro no sería otro que el "jefe máximo" de la familia revolucionaria.

El resultado del proceso electoral de 1929 entre Pascual Ortiz Rubio y José

Vasconcelos demostró sin lugar a dudas, a propios y extraños, la fuerza del pacto político de la familia revolucionaria. Vasconcelos, un reconocido político revolucionario, intelectual, funcionario público y poseedor de una gran popularidad personal, logró una importante movilización social en todo el país y sin embargo fue incapaz de llegar al poder en forma independiente. El "jefe máximo" y su grupo tomaron un grave riesgo personal y político al imponer como presidente a Ortiz Rubio, un político de segundo nivel, pero en esa forma demostraron sin lugar a dudas su voluntad política y la fuerza y la eficacia del recién creado monopolio del acceso al poder en México.

El triunfo del ingeniero Pascual Ortiz Rubio, candidato de la "familia revolucionaria" en 1929, se logró mediante diversas maniobras, legales e ilegales, incluido el fraude electoral. Esta complicidad compartida selló el pacto de los jefes revolucionarios entre sí y con el "Jefe Máximo de la Revolución". Se puede afirmar que la imposición del candidato oficial del grupo después del proceso electoral de 1929 fue el gran acontecimiento histórico que sancionó solemnemente el pacto callista.

Con el paso del tiempo, el sistema político así surgido, se fue modificando gradualmente en algunos aspectos pero, sin embargo, mantuvo como características inalterables: a) el monopolio de acceso al poder por parte del partido oficial, b) el presidencialismo –entendido éste como la supremacía política del presidente y "jefe máximo," y c) la no reelección absoluta para el presidente de la República, limitada para los gobernadores de los estados, y un sistema de no reelección inmediata en todos los demás niveles del gobierno.

La evolución del Pacto

El sistema surgido del pacto de 1929 evolucionó con el tiempo, haciéndose más inclusivo, integrando nuevos grupos y actores sociales y ampliando la red de intereses y de apoyos que sostenían al sistema político mexicano. A finales de los años treinta, el presidente Cárdenas incorpora al partido a los sectores de masas: campesino, obrero, militar y popular, de esta forma abre la familia revolucionaria a los líderes sociales populares, para así, al mismo tiempo que reforzaba sus propias bases de poder, disminuía la influencia política de los jefes y caudillos revolucionarios. En 1946, el presidente Alemán, como jefe de la familia revolucionaria, modifica el pacto en el sentido de incluir a los empresarios mexicanos –un grupo que comienza a crecer en tamaño y en importancia en los años treintas y que hasta ese momento estaba relativamente excluido de las decisiones políticas nacionales–, los que se comprometen a aceptar la creciente intervención gubernamental en la economía a cambio de la continuada protección de sus intereses económicos gremiales.

Por otra parte, la jefatura de la familia revolucionaria pronto se integró a la institución presidencial. En 1935, después de un serio conflicto por el poder con el ex-presidente Calles, quien intentaba mantener el control último del gobierno revolucionario en un esquema diárquico, el presidente Cárdenas fue capaz de arrebatarle la jefatura política para asumir la función de jefe máximo de la familia revolucionaria. A partir de mediados de los años de 1940, la jefatura del grupo político recayó consistentemente en la persona del presidente de la República.

De esa manera en los años subsiguientes se fortaleció el presidencialismo, toda vez que la institución presidencial, que ya contaba con amplias facultades constitucionales, se adjudicó las todavía más amplias facultades que, en el pacto

de 1929, se le atribuyeron al Jefe Máximo del grupo político en el poder. Estas trascendentes facultades que el presidente mexicano adquirió como parte de la incorporación de la Jefatura Máxima a la institución presidencial fueron: a) la facultad de decidir en última instancia sobre los conflictos políticos del grupo revolucionario, con la consecuencia lógica de que con mayor frecuencia recaía en el presidente la designación última de más cargos electivos, hasta llegar a constituirse en un derecho incontestado del presidente para designar a todos los gobernantes del país, incluidos todos los gobernadores, los senadores y los diputados federales, y los magistrados de la Suprema Corte. Siguiendo la evolución lógica de sus facultades de árbitro político supremo, el presidente adquirió con el tiempo también b) primero la facultad de intervenir directamente en la designación de su sucesor en la presidencia y en la jefatura de la familia revolucionaria, negociando con las fuerzas reales de la familia o con un especial voto personal de calidad, como "un fiel de la balanza," en palabras del presidente López Portillo, para después llegar a designar a su sucesor en forma cada vez más unilateral, arbitraria y personal como parece haber sucedido en las sucesiones presidenciales de 1981 y 87.

Así se encontraban las cosas al término de la administración del presidente Salinas, cuando México enfrentó por primera vez en más de dos generaciones –unos cincuenta años– la reaparición del fantasma de la violencia política. En mayo de 1993, el cardenal arzobispo de Guadalajara fue asesinado en condiciones que hicieron suponer conflictos dentro de la clase política. Poco después, la rebelión del EZLN en Chiapas en el mes de enero y los asesinatos del candidato presidencial priísta en marzo y del secretario general del PRI en septiembre, así como los innumerables conflictos postelectorales violentos que se han dado con cada vez mayor frecuencia a partir de ese año, parecen indicar un proceso de erosión acelerada del pacto político callista de 1929. Es indudable que durante los

65 años en que estuvo vigente el pacto fundamental del sistema político mexicano, la violencia dentro del grupo dirigente de la "familia revolucionaria" fue casi completamente desterrada de la disputa por el poder público, y la que ésta ejerció colectivamente contra sus enemigos políticos fue moderada, focal y en gran parte legítima, dando con ello amplias oportunidades a la sociedad para trabajar y buscar el desarrollo económico y social del país. En este sentido, el pacto político de 1929 fue la condición necesaria para que México pudiera dedicarse a la construcción de las múltiples instituciones sociales y económicas, en las que se basó el crecimiento económico y demográfico, la urbanización acelerada y la mejoría de los niveles de bienestar de la población, en una palabra, la modernización del país.

CAPITULO III

REGLAS E INSTITUCIONES INFORMALES: LA RAZÓN DEL SISTEMA

México ha sido descrito por algunos observadores como un país surrealista, como una nación en la que las mismas fronteras de la realidad son fluidas y muchas veces completamente inasibles por quienes no poseen la llave de un código secreto. Esta impresión es el resultado no sólo de la complejidad natural de una sociedad moderna compuesta por casi 95 millones de habitantes, sino que se ve multiplicada por ciertas características propias de su peculiar organización institucional. Para entender este fenómeno es importante notar la inusual relación que se da entre el sistema de normas e instituciones políticas informales vigentes y el andamiaje legal e institucional formal que durante el transcurso de 78 años se construyó en nuestro país (véase recuadro sobre instituciones formales e informales).

INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES

"Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más estrictamente, son los límites que los hombres imponen a la interacción social. En consecuencia, estas formas estructuran los incentivos en cualquier intercambio humano, ya sea de tipo económico, político o social," afirma el economista Douglas C. North.[1] En este sentido, todas las instituciones tienen como objeto fundamental reducir la incertidumbre que genera la enorme gama de posibilidades inherentes en las conductas humanas. Todas las instituciones humanas incluyen, como parte esencial de su función, recompensas y castigos concretos a las conductas individuales o de grupo. En consecuencia, los individuos derivan conscientemente de esta estructura de incentivos institucionales un cálculo racional de los costos y beneficios de todas sus conductas posibles. Aquí parece importante recalcar la naturaleza convencional de todas las instituciones sociales. Según John Searle, las instituciones sociales se distinguen de otros fenómenos humanos por su incapacidad de funcionar sin la aceptación colectiva de su legitimidad.[2] En cierto sentido, estas construcciones sociales dependen en forma radical de la confianza de la misma sociedad.

Los diversos autores que han estudiado la sociedad clasifican todas las instituciones como formales o informales de acuerdo a sus características internas. Un contrato –institución formal– para ser válido debe llenar ciertas formas mínimas, por ejemplo, indicar con claridad su objeto y las obligaciones recíprocas de las partes. Por el contrario, las instituciones informales, como puede ser la moda en el vestir o los convencionalismos sociales, no siempre permiten identificar a los individuos, las obligaciones, o las condiciones y los términos en forma inequívoca.

Las instituciones informales aparecen espontáneamente en todas las sociedades, para después evolucionar y transformarse en respuesta a las condiciones cambiantes del entorno Un ejemplo de este tipo de institución informal, no escrita en el sistema político mexicano, es la compleja red de las complicidades políticas que todavía aglutina las relaciones políticas. De entre todas estas instituciones informales creadas, la sociedad encuentra que algunas de ellas son sumamente valiosas para la convivencia ordenada de la comunidad y en consecuencia se decide a formalizarlas para darles una mayor rigidez y permanencia.

Dado su gran valor y utilidad social, es usual que en el proceso de formalización de las instituciones, éstas sean detalladas con todo cuidado y consideración, para después ser volcadas en instrumentos escritos en los que se cuidan todos los detalles del lenguaje que aseguren la univocidad y el funcionamiento exacto previsto. Sin embargo, la formalización también supone ciertos costos que deben ser cubiertos. Debido a estos costos, sólo se formalizan aquellas instituciones humanas en donde los beneficios de formalizarlas superan los costos de no hacerlo. Por ejemplo, el comercio informal subsiste o crece cuando los costos percibidos de integrarse a la formalidad superan los beneficios de hacerlo. El comerciante informal evalúa cuidadosamente la conveniencia de asumir los costos de la formalidad como son pagar impuestos y el estar sujeto a diversas disposiciones administrativas, como los permisos que debe solicitar y los reglamentos que tiene que cumplir, frente a la mayor seguridad que obtiene en sus transacciones, la disminución de molestias y extorsiones a las que lo pueden someter las autoridades e incluso toma muy en cuenta la mayor posibilidad de obtener créditos para su negocio dentro del sistema formal.

Las instituciones informales, por el contrario, sólo pueden ser descritas, con más o menos exactitud, a partir de la observación de las conductas sociales. Su falta de formalidad las hace más fluidas, flexibles, adaptables y menos costosas en lo general, pero esa misma característica también las hace menos permanentes, seguras y menos eficientes en las transacciones de una sociedad moderna, de gran complejidad y en la que existe la tendencia hacia el anonimato de las relaciones sociales. Para evitar estas desventajas, quienes prefieren actuar en un medio de instituciones informales, deben limitar sus transacciones a un círculo conocido de relaciones, o bien a actuar como si cualquier intercambio fuera el primero y el último, y aun así, en muchas ocasiones deberá asumir personalmente los costos de protección y ejecución de los acuerdos que pueden ser muy elevados.

Así pues, en la realidad, todas las conductas sociales están limitadas por una mezcla de reglas e instituciones formales e informales, que en su conjunto intentan maximizar los beneficios y disminuir los costos tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto. Es obvio que esta mezcla institucional es fluida, inestable y tiende a variar de acuerdo a todos los cambios en las circunstancias concretas en las que se desarrollan las interacciones individuales sin que sea posible ni deseable establecer para siempre un conjunto determinado de rígidas instituciones sociales.[3]

[1] North, Douglass C., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, New York, 1992.

[2] Searle, John, The Construction of Social Reality, The Free Press, New York, 1995.

[3] Tomás Jefferson, prócer estadounidense y tercer presidente de los Estados Unidos sugería que las instituciones políticas tuvieran una duración máxima determinada de vigencia –equivalente al tiempo que dura una generación, es decir unos veinte años– para permitir a cada grupo generacional crear sus propias reglas e instituciones sin sometimiento a la tiranía de las generaciones del pasado. Sin embargo, en la práctica esa "democracia generacional podría tener efectos muy negativos en lo relativo a la certeza y seguridad que la buena marcha de los negocios requiere.

El conjunto principal de las instituciones políticas formales del estado nacional mexicano se encuentra estatuido desde 1917 en un documento escrito que se conoce como **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

Este importante documento fue discutido y aprobado por un Congreso Constituyente, integrado por las principales facciones del movimiento revolucionario "constitucionalista", para después ser promulgado con toda solemnidad en la ciudad de Querétaro el día 5 de febrero. Los juristas hacen notar que el documento constitucional mexicano vigente tiene como antecedentes históricos las constituciones liberales mexicanas de 1857 y 1824, la de Apatzingán en Michoacán de 1814, la española de Cádiz (1812) y la estadounidense de Filadelfia de septiembre de 1787. Esta "constitución formal" se encuentra en la cúspide de una pirámide de leyes, reglamentos, circulares y decisiones judiciales que rigen gran parte de la vida social de los casi 95 millones de mexicanos. Asimismo este documento constitucional señala los derechos básicos de los individuos y de los grupos que conforman la nación y también establece los límites permitidos a la actuación de todas las autoridades formales. En forma paralela a las numerosas instituciones formales que ha creado la sociedad mexicana, han sobrevivido de nuestro pasado o aparecido en escena, muchas otras instituciones que sin contar con las características de la formalidad, sin embargo, son socialmente vigentes al establecer límites prácticos a las conductas de los individuos e imponer una estructura de castigos o premios, aun cuando en ocasiones contradicen flagrantemente lo que ordenan las instituciones formales.

Según la constitución política, México es una **república** (art.40) en la que los poderes del gobierno se atribuyen a órganos distintos y separados. En la realidad, el régimen político e institucional que se desarrolló a partir del pacto de 1929, se encuentra caracterizado por la enorme concentración del poder público en la persona única del presidente de la República. El llamado presidencialismo[1] –institución básica en el funcionamiento del sistema político vigente pero de carácter indudablemente informal– es en los hechos una subespecie del género político **monarquía limitada**. De esta forma es posible afirmar que el sistema de

gobierno vigente se encuentra muy lejos de su descripción formal o constitucional.

Si hacemos una comparación semejante en cuanto a las otras notas de ese mismo artículo constitucional, encontramos que el documento escrito señala con claridad las otras características formales de la República Mexicana. Esta es **democrática**, **representativa** y **federal**. Sin embargo, el régimen existente está fuertemente centralizado, cuenta con un partido hegemónico y hasta hace muy poco tiempo, no contaba con instituciones electorales confiables. Así, México no cumple en general con los elementos esenciales del tipo conceptual formal que requiere lo mismo de autonomía de los estados que una responsabilidad exigible a los representantes populares en el Congreso por los ciudadanos representados por ellos.

En México, la notable y ampliamente reconocida dificultad analítica que presenta el sistema político mexicano parece tener su origen en la especial relación que existe entre las instituciones formales y las informales, entre las normas escritas y aquéllas no escritas y, que sin embargo en su conjunto, determinan día con día las conductas válidas y posibles de todos los actores del sistema, a tal grado que parecería que **las normas e instituciones formales funcionan principalmente para asegurar el funcionamiento en la realidad de las normas e instituciones informales**. De ser cierta esta observación, habría que buscar una explicación satisfactoria a este estado de cosas tan peculiar en nuestro país.

Un ejemplo, quizás extremo, de esta peculiar relación se pudo observar en 1982, cuando el presidente López Portillo nacionalizó el sistema bancario sin contar con los fundamentos legales necesarios, los cuales sólo fueron creados *a posteriori*, cuando realizó los cambios constitucionales que justificaban su conducta. En esa ocasión, el Congreso y los tribunales, instituciones formales independientes, se apresuraron a apoyar con todo su peso formal a la institución

informal del presidencialismo extra-constitucional. En formas menos extremas, sin embargo, podemos encontrar esta relación en muchos otros casos de nuestra vida pública. El aparentemente excesivo "formalismo" que caracteriza la conducta de los tribunales, parece estar al servicio de valores informales no escritos que son los que determinan el resultado de la impartición de la justicia. Un ejemplo recurrente de esto es la decisión de las autoridades fiscales de imponer anualmente tributos inconstitucionales, a sabiendas de que por las características formales del "amparo constitucional" sólo unos pocos causantes pueden aprovecharlo mientras que la gran mayoría de los contribuyentes se someterán a la ilegal disposición hacendaria. El mismo "formalismo al servicio de la tradición presidencialista" es el que determina la sistemática transformación de los conflictos políticos de origen agrario en diferendos legales para después burocratizarlos, alargarlos en el tiempo y así reforzar las facultades informales y la imagen del presidente de la República como "defensor de los derechos de los campesinos."

Esta situación que se da en México no es completamente inédita (véase el recuadro sobre instituciones formales e informales). Mientras que en todas las organizaciones formales conviven al mismo tiempo normas y relaciones informales, las estructuras informales sin embargo, se encuentran contenidas dentro de los límites permitidos y en los casos de que exista conflicto entre ambos esquemas, generalmente son las reglas y las conductas informales las que se someten al sistema formal que siempre tiene una mayor jerarquía funcional. En México, por el contrario, se percibe una relación invertida que determina la mayor importancia funcional del conjunto de reglas e instituciones informales, creando enormes áreas de incertidumbre y de posible desorden institucional.

En este orden de ideas, y si es correcta la hipótesis de que son las instituciones formales las que sirven de apoyo al funcionamiento de las estructuras

informales y en caso de conflicto entre ambos órdenes, éstas se subordinan, luego es fundamental entender con cierta profundidad el sistema de normas informales que estructuran el sistema político mexicano en lo que toca al reparto pacífico de los beneficios del poder público.

Las reglas básicas del sistema político

Es posible considerar que el adecuado funcionamiento del sistema de reparto del poder público, que se estableció en el país a partir de 1929, requiere de la estricta observancia de ciertas reglas básicas que son por naturaleza inviolables. Estas reglas políticas fundamentales pueden haber encontrado en ocasiones una forma legal y escrita, pero no es esta característica suya lo que las hace vigentes y de observancia obligatoria. Por el contrario, es posible encontrar ciertas reglas políticas informales que no se encuentran formalizadas en ninguna parte y que de expresarse en forma explícita serían de inmediato rechazadas por casi todos los actores políticos del país.

A) **La no reelección presidencial**, es la primera y fundamental regla del pacto político callista de 1929 ya que asegura a la "familia revolucionaria" que el presidente de la República se encuentra siempre por encima de cualquier interés particular de los miembros y así puede ser el árbitro supremo e imparcial en cualquier disputa; establece los limites, al menos en el tiempo, al casi ilimitado poder presidencial; sólo de esta manera se podrán mantener expectativas realistas de avance político para los miembros distinguidos y sus grupos de seguidores. Esta regla se ha considerado tan fundamental que para reforzarla se ha establecido con toda claridad y en forma absoluta en el documento constitucional. Es interesante observar que a pesar de la enorme tentación que significa para los presidentes y sus seguidores alargar su paso por el poder, desde

1929 el principio de la no-reelección presidencial nunca se ha puesto seriamente en el tapete de discusión ya que cuando la sociedad o los actores políticos han percibido la más mínima intención reeleccionista –al final del período alemanista, echeverrista y más recientemente en la administración del presidente Salinas–, todos se han manifestado en forma contundente contra cualquier cambio en esta regla fundamental.

Hay que recordar que el sistema político se construyó con el fin de asegurar la distribución relativamente no violenta del poder público, de sus privilegios y beneficios entre los miembros de los diversos grupos de poder en el país. Cada uno de estos individuos y grupos se considera con derechos suficientes para participar en la distribución del botín público, por lo que cualquier modificación a las reglas tradicionalmente aceptadas de esa distribución genera problemas y conflictos, que tienden a desbordarse con gran facilidad. En este sistema, las meras expectativas de avance político tienden a convertirse muy pronto en derechos adquiridos que deben ser respetados por el propio Jefe del grupo político en el poder. En este sentido, la no-reelección presidencial abre posibilidades reales de avance a los diversos grupos políticos del país y el mismo jefe máximo y presidente encuentra poderosos incentivos en mantener la vigencia de la no reelección ya que –mediante la manipulación de las ambiciones y expectativas políticas de los otros jefes o grupos– le asegura al presidente las lealtades de la mayoría de los miembros de la "familia revolucionaria" durante su período constitucional.

B) **La no reelección inmediata en todos los cargos de elección popular**, ya sean federales o estatales. Esta regla no formaba parte del pacto político original de 1929. Sin embargo, se observa que su aplicación se ha ampliado en la medida en que se ha consolidado el poder político del presidente de la República. De hecho, su función política es crear obstáculos a la posibilidad de que surjan

individuos con carreras políticas independientes del apoyo presidencial y que en consecuencia su lealtad no tenga como objeto principal la persona del jefe máximo. Es también interesante notar como la regla de la no reelección en los puestos de elección popular fue creada, promovida y hábilmente utilizada en el nivel federal por el presidente de la República para debilitar a los grupos políticos locales, y en forma análoga, por los gobernadores para centralizar las lealtades de los políticos. Así, la regla que impone la no reelección en todos los niveles es una regla derivada que ha servido como un importante instrumento para la centralización del poder presidencial. En tanto que el fortalecimiento del presidencialismo permitió la distribución no violenta del botín político nacional, es evidente que esta regla sirvió bien al sistema mientras se mantuvo intacto el monopolio de acceso al poder.

Esta regla, que se ha formalizado en las diversas leyes federales y estatales, es sin embargo, frecuentemente no observada. La naturaleza derivada de esta norma y su función centralizadora del poder y de las lealtades políticas, hace que existan fuertes incentivos contrarios a su aplicación exacta. Mientras que el presidente de la República tiene incentivos para buscar su observancia general, los grupos políticos locales encuentran importantes incentivos para evitar su vigencia completa. Así, en la realidad se observa que existen grupos políticos en las diversas regiones del país, o bien en las estructuras corporativistas del partido, que han sido capaces de evitar su vigencia mediante la, en apariencia, paradójica observancia estricta de las formas legales. Las leyes establecen la no reelección inmediata al mismo cargo, pero no prohiben la inmediata elección a otros cargos. Así, no es raro que un individuo sea elegido primero diputado local, luego diputado federal para después pasar al Senado de la República y regresar más tarde a la cámara de diputados, quizás tras un período como gobernador, presidente municipal o incluso una incursión en la administración pública. Tales son los casos

de diferentes líderes obreros que se han convertido en verdaderos caciques locales monopolizando posiciones políticas –los líderes de la CTM en muchos de los estados de la federación como son los casos de Puebla, Jalisco, Tamaulipas y Durango– u hombres fuertes regionales que logran darle la vuelta a la no-reelección como ocurrió con el candidato priísta Cervera Pacheco en Yucatán en 1995 quien ya había sido gobernador interino con anterioridad.

Si uno observa con mayor detalle este fenómeno, existen tres tipos básicos de carreras políticas en México. La primera es la carrera local, que culmina con la gubernatura de un estado, pero pasa por cargos en el Congreso federal e incluso por la administración pública federal. En los años posteriores inmediatos al pacto callista, este era el origen de casi todos los presidentes de la República, hasta Miguel Alemán. Otra es la carrera corporativista, cuyo trabajo político se realiza en el seno de los sindicatos obreros u organizaciones campesinas, y que también puede culminar con una gubernatura como ha sido el caso de Ramírez Gamero (CTM) o Silerio Esparza (CNC) en Durango. En razón del sistema de cuotas sectoriales negociadas, los políticos en este circuito, obtienen frecuentemente cargos de elección a las legislaturas locales o federales.[2] En algunas ocasiones su carrera pasa a través de las direcciones nacionales sectoriales del partido oficial y con poca frecuencia acceden a cargos importantes en la administración federal. Finalmente, un circuito que a partir de 1970 ha sido sumamente productivo para quienes ambicionan alcanzar el poder público es la carrera política dentro de la administración federal. Tal es el origen de todos los presidentes de la República desde esa fecha y de la mayor parte de los principales políticos y altos funcionarios federales, con la notable excepción de Luis Donaldo Colosio, candidato priísta a la presidencia asesinado en 1994, cuya carrera pasó por una diputación federal, el Senado, la dirigencia nacional partidista y la administración pública federal.

C) El derecho que tiene el presidente de nombrar libremente a su sucesor es la culminación exitosa de su ejercicio como "jefe máximo." Originalmente esta práctica se encontraba más limitada y el presidente en turno sólo era capaz de realizar la designación de su sucesor mediante una verdadera y compleja negociación con los diversos grupos políticos, con el fin de crear un sólido consenso detrás del candidato presidencial.

El ejercicio pleno de esta facultad personalísima del presidente de la República, sin embargo, es resultado de la aprobación mayoritaria de la "familia revolucionaria" a la actuación del propio presidente durante su sexenio. En cierto sentido, una presidencia bien ejercida, le genera al presidente lealtades y créditos políticos que podrá redimir con más o menos facilidad al término de su gestión en el proceso de la sucesión. Este aspecto consensual de la designación del sucesor era otro de los mecanismos de control que ejercían los actores políticos del sistema sobre el cuasi monarca sexenal. Asimismo es claro que el derecho presidencial de nombrar libremente a su sucesor es un instrumento extraordinariamente efectivo para el ejercicio del poder presidencial, pero nunca ha sido un "cheque en blanco" a favor del titular del ejecutivo. Es importante enfatizar que una sucesión exitosa es, en este esquema, el objetivo mas importante de todo el ejercicio presidencial, lo que lo convierte en un poderoso instrumento de control que tiene la "familia política revolucionaria" sobre el titular de la presidencia de la República. Sin embargo, es importante mencionar que el proceso de la sucesión no siempre es fluido, exitoso y sin contratiempos. De hecho se puede observar que el origen de los más importantes partidos de oposición se encuentra en las rupturas de la "familia revolucionaria" en los momentos de la designación del sucesor. Tal es el caso del Partido de Acción Nacional cuyos principales dirigentes se desligan en 1939 del PRM y más recientemente del Partido de la Revolución Democrática que surge de la fractura

de un grupo de priístas ante la sucesión de 1987. Es de notar que esta facultad sucesoria del presidente se había ampliado en la medida en que el presidencialismo y el centralismo se acentuaron en los últimos tiempos.

Es curioso que esta importantísima regla política, sin embargo, no se encuentre formalizada en ningún estatuto. Aún más, todas las normas formales existentes parecen contradecir esta facultad presidencial. Aunque casi todos los observadores independientes del sistema político mexicano encuentran datos que parecen sostener la vigencia de una norma en este sentido. El secreto es que su existencia parece estar protegida por un muy efectivo tabú que impide que los miembros de la "familia" la reconozcan y analicen públicamente. El presidente López Portillo en cierta forma rompió el velo cuando se definió como el "fiel de la balanza" en el proceso de la sucesión.

D) **La celebración de elecciones periódicas**, con el objeto no solo de legitimar popularmente la posesión del poder público por parte de la "familia revolucionaria", sino para consolidar, mediante diversas acciones ilegales compartidas, incluido el fraude electoral, las ligas de complicidades intrafamiliares. Este es un claro ejemplo de un conjunto de normas formales que sirven no sólo para alcanzar su objetivo –la legitimidad democrática– sino principalmente para fortalecer el sistema de reglas informales en el que la complicidad compartida es uno de los principales aglutinantes entre los actores políticos.

E) **No compartir el poder público** con individuos o grupos extraños a la "familia revolucionaria". Esta regla que establece un cerrado monopolio en el reparto del botín político es fundamental en el funcionamiento del sistema ya que es el medio eficaz para mantener intacto el sistema de incentivos que asegura la unidad y la lealtad del grupo. Mientras se mantuviera el monopolio de acceso al poder en manos del grupo revolucionario, éste contaría con los medios suficientes para premiar y castigar a cualquier individuo o grupo de individuos que no se

sometiera a las decisiones del poder. Sin embargo, el acceso competitivo a las posiciones de poder por fuera del partido oficial naturalmente cambia todo el sistema de incentivos del sistema político mexicano. Esta regla fundamental del sistema político comienza a erosionarse con rapidez a partir de la crisis de 1982, con el acceso de la oposición a los gobiernos municipales en ciudades importantes del país.

La pérdida del monopolio priísta de acceso al poder redujo de inmediato los incentivos individuales de los grupos políticos que antes mantenían fuertes intereses en el funcionamiento fluido y continuado del sistema de reparto político. Este significativo cambio en el sistema de incentivos en la arena política nacional se traduce gradualmente en una creciente desarticulación de las estructuras de control al interior de la "familia revolucionaria" y en el surgimiento de nuevos y poderosos incentivos a las acciones políticas descoordinadas, confusas y contradictorias con el peligro creciente de que éstas pudieran traducirse en violencia al interior de la clase política.

Junto a este conjunto de reglas básicas del sistema político existen otras reglas informales secundarias que complementan el funcionamiento del sistema de reparto del botín político. Entre éstas se pueden mencionar aquéllas que surgieron gradualmente del establecimiento de los mecanismos corporativistas en el país. Así, la inclusión cardenista en los años treintas de los sectores masivos organizados (obrero, campesino, popular y militar) y en los cuarentas y cincuentas los empresarios organizados en las cámaras, bajo liderazgos que accedían por ese medio a la familia revolucionaria, promovieron el fortalecimiento de relaciones verticales tipo patrón-cliente en donde se intercambia protección por apoyos políticos. En este sentido, las reglas informales del corporativismo reforzaron las relaciones de lealtad hacia arriba en toda la trama social, tejiendo una fuerte red de relaciones que se aglutinaron en torno al presidencialismo.

Las reglas informales del mecanismo político corporativista que influían a prácticamente todo tipo de relaciones en la sociedad mexicana y que fueron utilizadas para fortalecer el sistema político surgido del pacto de 1929 eran:

1) La lealtad personal hacia un patrón es una condición esencial de vida para todos los individuos. La existencia individual fuera de un grupo no es concebible. El esquema corporativista requiere que todos los individuos estén permanentemente integrados en la red jerárquica de grupos que sirven en su conjunto de sustento al sistema político.

2) La lealtad personal se demuestra mediante el intercambio de protección y apoyos continuados que son claramente percibidos por las partes como elementos de un vínculo político permanente. La renuencia a pedir u otorgar favores personales de cualquier tipo es percibida por los agentes sociales como un intento de independizarse políticamente y, en consecuencia, como una conducta de un persona que no es del todo confiable.

3) Los vínculos políticos siempre son personales e intransferibles basados en la confianza, producto del conocimiento personal, y en las expectativas de una relación continuada (véase el recuadro de estructura de incentivos y conductas racionales). En consecuencia éstos se encuentran regidos por convenios privados, explícitos o implícitos, que difícilmente pueden ser formalizados o generalizados. Así, las reglas generales que gobiernan estas relaciones tienden a ser informales e implícitas, flexibles en su aplicación, y de carácter particular. Estas características de los vínculos políticos corporativizados determinan la prioridad operativa de las normas informales del sistema sobre las reglas formales.

El esquema corporativista de lealtades personales que se desarrolló a partir

de los años treinta para incluir a la sociedad en el sistema político mexicano, hoy se encuentra en crisis como consecuencia de las situación económica y la rápida transformación de las estructuras productivas en la década de los años ochenta. Este proceso de transformación económica, que se caracteriza por la apertura comercial y la inserción de México en la economía global, la desregulación de los procesos económicos y su modernización productiva y tecnológica, ha requerido de una acelerada formalización de las actividades sociales productivas, lo que ha generado una enorme disonancia entre un sistema político tradicional, basado en relaciones personales informales, y una economía moderna y crecientemente formalizada.

[1] Véase la nota sobre el presidencialismo del capítulo anterior. El presidencialismo tiene dos acepciones. En un sentido formal es equivalente al régimen de separación de los poderes del gobierno. En el sentido que aquí se utiliza es la concentración de amplísimos poderes formales e informales en el presidente de la República.

[2] Para fines del sistema de cuotas políticas sectoriales, los militares conforman un cuarto sector en el PRI, como lo muestran los diversos gobernadores de origen castrense.

CAPITULO IV

CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA: LA EROSIÓN INSTITUCIONAL

Los profundos cambios que el país viene experimentando desde los años cuarenta y que no casualmente coinciden con el inicio del impulso modernizador, aunado a los efectos de una prolongada crisis económica y del cambio radical en el modelo de desarrollo, han provocado cambios cualitativos en las demandas políticas de la sociedad. Hoy se demanda, con inusitada fuerza, una mayor participación en la toma de las decisiones públicas, y se generan fuertes presiones para modificar el funcionamiento del autoritario sistema político nacido en 1929. Es indudable que la crisis económica de la década de 1980, y la reforma económica que le prosiguió, han jugado un muy importante papel en la modificación de algunas de las reglas tradicionales básicas del sistema político mexicano, lo que comienza a generar una verdadera cascada de repercusiones en diferentes puntos de la debilitada estructura política nacional.

Paradójicamente, el sistema político autoritario y presidencialista que surgió en 1929, creo condiciones favorables al crecimiento estable y la transformación ordenada del país durante casi cuarenta años. El modelo económico adoptado a partir de 1940 permitió un asombroso crecimiento de la economía mexicana hasta finales de la década de 1960. El apoyo y la protección que se le otorgó a la industria nacional –resultado de la ampliación del pacto político al sector agrícola, el cual comenzó a mostrar signos de debilidad a mediados de los años sesentas. Asimismo, la relativa rigidez del sistema político mexicano dificultó encontrar salidas a los retos y demandas que los nuevos grupos urbanos presentaban con una mayor frecuencia. La administración del presidente Echeverría (1970-1976) A AQUÍ VOY, AQUÍ VOY AQUÍ VOY intentó abrir la participación política a los nuevos actores urbanos, al mismo tiempo que intentaba compartir entre toda la

sociedad los beneficios del crecimiento económico, logrado sin modificar el pacto político fundamental. Su proyecto populista aceleró, en lo político, un proceso de centralización del poder en el presidente de la República e inició, en lo económico, un período de crecimiento con inflación, gasto público creciente y deuda, que se agravó enormemente en los siguientes dos sexenios. Así, a partir de 1982, México entró en un prolongado período de inflación con recesión, por lo que se consideró necesario hacer cambios en el modelo de crecimiento del país. Durante 1983, el PRI sufrió los primeros descalabros significativos en su historia al perder las elecciones municipales en 13 importantes centros urbanos del norte y centro del país, incluidas las capitales de Chihuahua, Sonora y Durango. A partir de 1986, se inició un proceso de apertura comercial que sería seguido por la liberalización y privatización de la economía mexicana.

I. La nueva economía mexicana: No sería exagerado afirmar que las condiciones de la economía mexicana se han transformado radicalmente en los últimos diez años, y que esta nueva realidad ha afectado profundamente las formas políticas tradicionales. Los pactos políticos celebrados por las administraciones cárdenista y alemanista con los sectores corporativistas de masas y con los empresarios nacionales, respectivamente, se vieron afectados por los procesos de la apertura comercial, la liberación de la economía y la privatización del sector paraestatal, que llevó a cabo la administración del presidente Salinas de Gortari. Los cambios efectuados en la estructura económica del país no sólo modificaron las relaciones estrictamente económicas de los diversos agentes sociales sino que también transformaron los acuerdos y entendidos políticos fundamentales, al mismo tiempo que se comenzaron a desmantelar muchos de los más importantes mecanismos políticos operativos con que contaba el aparato político del gobierno. Tal es el caso del acelerado desmantelamiento de lo que se llamó el corporativismo

mexicano, que durante más de 50 años permeó a la sociedad política y le sirvió de poderoso instrumento a la "familia revolucionaria" durante ese largo período para asegurar el control político del país.

Parecería que la redefinición de las funciones del estado a la que obligó la crisis de 1982 y los espectaculares cambios en el entorno internacional de la década de 1980, hacían obsoletos por necesidad los acuerdos que se habían estructurado durante los cincuenta años anteriores entre el gobierno y los diversos sectores de la sociedad mexicana. No sólo esos factores fueron determinantes de la redefinición de los acuerdos políticos fundamentales, sino que la crisis de 1982 evidenció el agotamiento de un modelo de desarrollo económico que había sacrificado a la agricultura mexicana, al medio ambiente y a los consumidores para favorecer tanto a la burocracia pública como a una industrialización a ultranza que con el "shock" petrolero de los años setentas no tenía ya ningún futuro. De hecho, parecería que México sufrió en los años ochentas un proceso semejante, aunque en algo aminorado por las diferencias entre los sistemas políticos respectivos, al que sufrirían a finales de los ochentas y principios de los noventas los países socialistas del este de Europa.

La rigidez de los pactos sectoriales corporativistas del gobierno y el gran peso del sector industrial, en manos del estado, impusieron sobre las estructuras productivas nacionales enormes dificultades para su adecuada y pronta adaptación a los cambios tecnológicos y del entorno internacional que se presentaron en esos años. Así, cuando el gobierno se vio obligado a enfrentar el problema de la crisis de la deuda externa, éste tuvo que optar por darle prioridad a las reformas de la economía sin considerar a fondo los posibles costos políticos que tales medidas acarrearían al sistema político. Parece que en el gobierno del presidente Salinas existía una gran claridad en cuanto a la estrategia económica que debería seguirse mientras que en todo lo relativo a la modernización política

se decidió enfrentarla de manera incremental, es decir, respondiendo a las diferentes demandas que se presentaran caso por caso y de acuerdo a las circunstancias prevalecientes, con lo que se generó primero y después se agravó el descontento de los grupos priístas.

La nueva economía que se está estructurando en México (apertura comercial y menor intervención del gobierno en el funcionamiento de los mercados y la privatización del sector paraestatal) ha reducido los márgenes de acción del gobierno y le ha restado, en forma significativa, capacidad de control. Las nuevas condiciones de la economía nacional permiten cada vez menos que el gobierno premie o castigue a los particulares –sean políticos o empresarios, productores o consumidores– con la misma facilidad con que antes lo podía hacer, en una economía cerrada y altamente estatizada. Pero el gobierno mexicano no sólo enfrenta los cambios sistémicos que su estrategia generó en lo interno durante la última década, sino que ahora también enfrenta los cambios que se han enraizado profundamente en los circuitos de la economía global.

En forma paradójica y perversa para quienes intentan mantener los controles gubernamentales tradicionales sobre la economía, la nueva estructura económica que se comienza a desarrollar en México –semejante al patrón de otras economías mundiales altamente globalizadas– es mucho más sensible a las conductas y a los errores del gobierno. Frente a los intentos de control del gobierno, los agentes económicos reaccionan con rapidez y efectividad, restándole a éste casi toda capacidad de acción para manipular la economía nacional. En esta nueva estructura económica, los principales agentes han adquirido una enorme capacidad para responder instántaneamente y en su caso, "castigar" a los gobiernos por sus acciones equivocadas. Esta inédita situación hace necesario que el gobierno mexicano –al igual que los gobiernos de los diferentes países– compita para atraer los flujos de recursos que circulan a gran

velocidad en la economía global y que, sin embargo, son la condición indispensable para el desarrollo nacional.

Ante esta nueva realidad económica mundial que determina y condiciona los límites de la acción gubernamental de todos los estados, que establece los criterios y principios generales de lo que pueden y no pueden hacer los gobiernos nacionales so pena de enfrentar serios problemas en el desempeño de sus economías, que establece un premio a la solidez institucional y a la reducción comparativa de los costos de transacción,[1] el gobierno mexicano se ve obligado a reconocer sus crecientes limitaciones en lo económico y en lo político y a aceptar una constante inquisición interna y externa sobre sus instituciones, procedimientos de gobierno y el respeto que muestre a los derechos básicos de los individuos.

Competitividad económica e instituciones sociales: El crecimiento económico de un país en las nuevas condiciones globales sólo es posible de lograr en un ambiente institucional que sea competitivo con el de otras naciones. La gran movilidad de los recursos económicos hace posible a los agentes económicos buscar y escoger los mejores ambientes posibles para establecerse y colaborar con el desarrollo nacional. En este sentido, la calidad de las instituciones nacionales se convierte en un importante factor de competitividad económica que ningún gobierno puede menospreciar. Es importante señalar cómo el ambiente institucional de un país es sin duda un factor de importancia creciente en la productividad total de los recursos económicos. La movilidad global de los factores productivos ha minimizado las diferencias en los insumos que utilizan las empresas en todo el mundo por lo que la productividad de ellas tiende a igualarse en todas las áreas del planeta. Así, las diferencias en la productividad económica de las empresas dependen cada vez más de su organización interna, del ambiente institucional del entorno así como de la infraestructura física disponible. En estas

condiciones, el ambiente institucional de un país o de una región se convierte en una de las consideraciones clave en las decisiones de inversión de los grandes y medianos empresarios que han visto abrirse el abanico de posibilidades para maximizar sus resultados financieros.

II. Los cambios políticos y la reciente erosión política: El sistema político mexicano observó, desde el final de la década de los años cincuentas, la conveniencia de abrir canales institucionales para la participación de los grupos emergentes que no habían sido integrados exitosamente en el sistema surgido del pacto de 1929. Así, desde los años sesentas, se permitió el acceso limitado de un reducido número de representantes de los partidos de oposición a la cámara de diputados del Congreso de la Unión. Tales fueron los llamados diputados de partido. Su participación en el Congreso federal se fue ampliando en forma gradual, pero es sólo a partir de mediados de la década de 1980, que algunos partidos políticos de oposición pudieron acceder, con cierta frecuencia, al poder municipal en localidades de relativa importancia, entre ellas diversas capitales estatales. Sin embargo, no fue sino hasta después de 1983 en que un mayor número de candidatos de partidos de oposición comenzaron a obtener el reconocimiento de sus triunfos electorales en los comicios municipales. El virtual monopolio priísta de los aproximadamente 2400 ayuntamientos del país comenzó a erosionarse con el acceso de la oposición a algunos de los más importantes municipios urbanos del país, incluyendo los municipios de la capital de varios estados del norte y del centro de México. Este hecho, que en términos cuantitativos era realmente poco importante –25 de los 1158 municipios disputados en 1983– habría de tener una enorme repercusión en el desarrollo posterior del sistema político mexicano. Su importancia fundamental consistió en un primer momento, en el efecto demostrativo que las derrotas priístas

significaban para la oposición política y, en forma más profunda y duradera, en la erosión de una regla básica del pacto de 1929.

Para 1989, un partido de oposición, el PAN, logra conquistar el poder ejecutivo en una de las entidades federativas y pronto logra otras dos gubernaturas junto con un mayor número de presidencias municipales. Así el tradicional monopolio de acceso al poder público que mantenía el partido oficial se vio seriamente cuestionado. Al derogarse, en la práctica, la regla informal acordada en 1929 que impedía compartir el poder con grupos ajenos a la familia revolucionaria y a su partido –el PRI–, se destruye uno de los sostenes de la base misma del sistema de incentivos del partido oficial, con lo que se comienza a generar una verdadera anomia y una auténtica rebelión de los intereses políticos locales tanto contra la dirigencia partidista nacional y su jefatura como contra el mismo presidente de la República.

Simultáneamente, las crecientes demandas de participación política de la sociedad urbana obligaron al gobierno a realizar, en los últimos años, diversas reformas electorales que han resultado en una más amplia distribución del poder público, mediante mecanismos más transparentes en las elecciones para los cargos públicos. Estos hechos han continuado la erosión gradual del monopolio priísta y en consecuencia han disminuido el valor de la lealtad política hacia arriba. Al mismo tiempo, al establecerse, mediante las sucesivas reformas electorales, mayores y más efectivos controles en los procesos, se hace cada día más difícil a los miembros de la "familia revolucionaria" realizar acciones de carácter ilegal, y las que se efectúan, son contraproducentes para los que las realizan o son "vergonzantes", con lo que de cualquier forma tienden a disminuir los beneficios y privilegios, pero sobre todo, las recientes modificaciones han afectado el carácter de las complicidades que antes consolidaban al grupo político oficial. Así, la función generadora de complicidades de las elecciones periódicas, que antes

servían para consolidar el espíritu de grupo de la familia revolucionaria, se han vuelto, bajo estas nuevas circunstancias, motivo permanente de enconos y divisiones entre los miembros del grupo político dominante.

El proceso de la sucesión presidencial en los años de 1993 y 94 parece haber sido extremadamente difícil. Existen fuertes indicios, sin embargo, para suponer que en el proceso de la sucesión de 1987 ya se le disputó al presidente su facultad tradicional de nombrar al individuo que lo habría de suceder en la presidencia de la República y en la jefatura de la familia revolucionaria. De hecho, la escisión de un importante grupo de priístas, para apoyar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, parece un indicio de lo avanzado que ya se encontraba, en esos años, el proceso de cuestionamiento de las reglas básicas dentro del propio partido oficial, como resultado de la ruptura del monopolio priísta de acceso al poder.

De acuerdo a los hechos más recientes, se puede pensar que los miembros de la familia no están ya dispuestos a aceptar el derecho del presidente a nombrar libremente a su sucesor y a transferirle gradualmente al candidato sus lealtades, cuando por su parte perciben que el presidente ha aceptado eliminar el monopolio de acceso al poder y compartirlo con individuos y grupos ajenos al pacto, al mismo tiempo que se decide a atacar las prácticas ilegales que formaban parte de la estructura política fundamental. Las recientes modificaciones a las reglas básicas del acuerdo de 1929 –por ejemplo las que aseguraban mediante la complicidad del grupo en el poder, los privilegios y beneficios únicamente a los participantes del pacto político, y que generaban la lealtad hacia arriba–, ha provocado, en el interior del grupo en el poder, el cuestionamiento de la facultad sucesoria del presidente, con lo que se cuestionan los mismos fundamentos del pacto callista de 1929 que dieron vida al sistema político mexicano.

Esta parece ser la verdadera crisis que enfrenta actualmente el sistema

político mexicano, pero que en realidad también presenta la oportunidad de crear un sistema político más moderno e institucionalizado en el que la institución presidencial se amplíe para representar a toda la sociedad, al mismo tiempo que permita a los otros órganos del gobierno asumir sus funciones legales y así transformar un gobierno que durante seis décadas actuó en función de los intereses de aquellos grupúsculos que se habían adueñado del poder público desde la época armada de la revolución.

México en 1994 se encontró con una realidad ominosa. La rebelión zapatista en Chiapas y los asesinatos del candidato priísta primero y del secretario general del partido poco después de unas elecciones que fueron excepcionalmente limpias y concurridas, presentan un panorama de violencia creciente como resultado de la descomposición del pacto político de 1929 –cuyos objetivos centrales fueron desterrar la violencia abierta entre la clase política así como resolver los problemas de la sucesión– y de una inusual fluidez en las reglas del juego político. Esta situación presenta graves peligros para el futuro del país, pero es, sin duda, también una excepcional oportunidad para que se realicen las reformas de fondo necesarias en las principales instituciones nacionales. Como los principales motores para realizar la reforma institucional en 1995 nos encontramos: 1. el vital interés político que tiene la presidencia de la República en fortalecerse[2] a sí misma, mediante el apoyo de las instituciones formales del país, 2. las presiones que ejercen los partidos políticos y la sociedad civil sobre el aparato del gobierno para efectuar la llamada transición política y 3. el efecto de demostración –multiplicado por la revolución en las comunicaciones– de la apertura democrática en diversos países del mundo.

III. El ambiente institucional en México: La descomposición del pacto político de 1929 ha afectado gravemente al ambiente económico del país. Los graves efectos

negativos de ese fenómeno se extienden a un ámbito cada vez más amplio de la realidad mexicana, con lo que se ha puesto en inminente peligro el desarrollo económico futuro y se arriesga, incluso, la estabilidad social. En este sentido, es urgente para México iniciar las reformas de las principales instituciones políticas del país, comenzando con el fortalecimiento institucional de la presidencia de la República, mediante su limitación estricta y el completo apego a la ley; la instauración de un pleno estado de derecho; la profunda reforma del partido oficial para destetarlo del gobierno y transformarlo en un partido de afiliación voluntaria e individual; la vigencia del federalismo, incluida la redistribución de los recursos fiscales; así como el establecimiento de un mecanismo electoral independiente, imparcial y confiable que evite los graves problemas que han enraizado en casi todos los eventos electorales.

Así, en las condiciones actuales del país, lo mismo externas, como es la creciente globalización de la competencia para atraer flujos de capital para impulsar el desarrollo nacional, como internas, derivadas de la crisis de credibilidad del gobierno y los peligros inminentes que hoy se enfrentan, hacen indispensable articular un nuevo marco institucional en el país, con el objeto de disminuir la incertidumbre social, bajar los costos de transacción y asegurar la paz y el bienestar de una población en crecimiento.

Esta no es una tarea fácil, ni exclusiva del gobierno. Sin embargo, el liderazgo presidencial es fundamental para lograrlo. La fuerza tradicional del presidencialismo deberá ser aprovechada y encauzada para promover la construcción de los nuevos consensos que se requieren. El presidente deberá 1) articular con toda claridad y en forma reiterada los principios que rigen su conducta institucional, es decir, a) el principio de legalidad[3] y la interpretación restrictiva de su competencia constitucional, así como b) la supremacía absoluta de las normas y procedimientos formales. Además, el presidente deberá 2) actuar

en forma constante, ininterrumpida y consistente con esos principios básicos, sin desviarse, siempre en forma transparente y sin equivocaciones, al tiempo que se asegura que sus subordinados no actúen en forma que puedan surgir falsas interpretaciones o contradicciones con los principios expresados. El presidente asimismo deberá 3) utilizar su amplia capacidad institucional para negociar y comprometer, lograr apoyos y sumar fuerzas, convencer y persuadir a los actores políticos y sociales con el propósito de reconstruir el consenso básico sobre las reglas e instituciones fundamentales que le dan estructura a la nación.

NOTAS

1 Se entienden por costos de transacción todos aquellos desembolsos en dinero, especie o tiempo, directos o indirectos que los agentes deben cubrir como condición para la realización efectiva de cualquier tipo de intercambio social o económico.

2 El fortalecimiento de la institución presidencial se puede lograr en forma paradójica mediante su limitación estricta al ejercicio de sus atribuciones formales, el respeto a la legalidad y al compartir las responsabilidades políticas del gobierno con los otros órganos constitucionales. Sin embargo, el presidente debe utilizar al máximo su capacidad y prestigio para dirigir el proceso de la construcción de los consensos necesarios para impulsar la reforma política e institucional.

3 El principio de legalidad establece que el gobierno sólo puede actuar en las áreas y condiciones de su competencia estricta, es decir, su actuación, para ser legal sólo puede darse cuando la ley se lo permite o así se lo exige en forma explícita. La interpretación restrictiva del principio de legalidad establece condiciones más estrechas para la actuación gubernamental ya que no permite la aplicación de la analogía o la mayoría de razón en la interpretación de las competencias.

CAPITULO V

LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO CONSENSO: LA CONDICIÓN PARA LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES

La reforma de las principales instituciones políticas es cada vez más necesaria para asegurar el desarrollo estable del país. La reforma institucional, imposible hace unos años, ahora parece ser más factible de lograrse. No sólo la sociedad mexicana lo está demandando con fuerza creciente sino que los grupos políticos más renuentes han perdido parte de su control e influencia, al tiempo que la corriente reformista parece consolidar sus amarres. Sin embargo, la reforma sólo se dará a condición de que los actores más importantes lleguen a acordar un proceso que les permita definir un nuevo esquema institucional aceptable para todos ellos.

México, en 1995, es un país completamente diferente al que era hace sólo unos cuantos años. No sólo sus estructuras económicas y sociales han cambiado, hasta ser casi irreconocibles, sino que también el sistema político e institucional, surgido del pacto callista de 1929, ha entrado en un proceso acelerado de erosión generando turbulencias en diversos ámbitos de la sociedad con implicaciones que pueden ser sumamente graves para el futuro de la nación mexicana.

El actual sistema político mexicano fue creado en 1929 para permitir el reparto del botín político entre los caudillos y jefes revolucionarios sin la excesiva violencia que hasta ese momento fue usual. Para su adecuado funcionamiento, los pactantes determinaron un conjunto de reglas informales y formales que debían ser escrupulosamente respetadas por todos los actores, so pena de la exclusión del reparto del botín y severos castigos para los individuos infractores, además del posible resquebrajamiento general del acuerdo con impredecibles consecuencias para todos. Ese pacto es el que hoy está rápidamente erosionándose.

El proceso de modernización experimentada por el país en las esferas económica y social se puede definir en cierto sentido como un proceso de creciente formalización de todas las actividades individuales. Este proceso implica una creciente racionalización de las acciones sociales, la creación de nuevos mecanismos (instituciones) para reducir la incertidumbre en el ambiente y en general una mayor transparencia de todos los procesos. La formalización creciente es asimismo una consecuencia necesaria de las exigencias de la competencia global que obliga a reducir las ineficiencias y disminuir los costos de transacción. Para consolidar ese proceso institucional, que las nuevas condiciones del país exigen, se requiere de la construcción de un consenso previo, en el que se definan algunas reglas básicas de procedimiento.

La gran reforma institucional de fin de milenio supone y requiere de la consolidación y profundización de los avances que se han dado recientemente en la estructura económica del país. Así, esta propuesta se enfoca en realidad a tres reformas de instituciones que se encuentran íntimamente entrelazadas y que en conjunto habrán de determinar no sólo la competitividad de las empresas productivas sino incluso la viabilidad de la nación en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente. El proceso de reforma institucional que México debe considerar incluye **a)** la reforma del **sistema político**, **b)** la del **gobierno** y **c)** la del **marco legal**, las cuales son igualmente necesarias para lograr el objetivo deseado además de que cada una supone reformas en las otras áreas.

Sin embargo, esto será imposible si el presidente de la República, todavía el principal actor político del país, no se avoca activamente a construir los consensos básicos sobre los diversos procedimientos a seguir para poder avanzar en el proceso de reforma y formalización de las instituciones, así como a administrar propositivamente el proceso de la reforma política. Es decir, la tarea esencial y condición preliminar de cualquier proceso de reforma institucional es

lograr el acuerdo más amplio posible de los actores sociales sobre la necesidad del establecimiento de un auténtico y eficaz "estado de derecho," neutral, objetivo y de carácter esencialmente procesal[1] para asegurar la igualdad de oportunidad de todos en el acceso a los beneficios de la formalidad institucional.

Sin esta condición previa, cualquier proceso de reforma institucional parece estar condenada de antemano al fracaso. La falta de un consenso mínimo de los principales actores políticos y sociales sobre el problema de la legalidad, es decir sobre la naturaleza y las reglas del juego social, hace imposible reformar con posibilidades de éxito las instituciones nacionales fundamentales.

En este sentido, tanto la actitud frente a la ley como la conducta de liderazgo del presidente de la República son de capital importancia ya que en gran parte él es el principal responsable de articular repetidamente, en forma clara y consistente, los principios fundamentales de la legalidad así como de hacerlos efectivos en su conducta y actuación como el encargado del poder ejecutivo federal. El enorme poder presidencial conlleva la responsabilidad personal del jefe del ejecutivo en la tarea de la <u>creación de una percepción general de que las instituciones formales y sus procedimientos están orientadas efectivamente a crear un campo de juego en el que todos los interesados en participar tienen igualdad de oportunidades de acceso aunque no necesariamente en cuanto a los resultados esperados</u>. Esto es, el presidente de la República tiene la responsabilidad de mostrar eficazmente ante toda la sociedad, mediante sus palabras y acciones, que la legalidad que se encarna en las instituciones formales del país, en realidad genera un "campo de juego" que promueve la igualdad de oportunidades de acceso para todos los participantes,[2] y amplía las expectativas en su horizonte temporal con ventajas indudables para todos los actores.

Ya que el proceso de reforma institucional deberá continuar por un largo período, se requiere desde el inicio de una estrategia que aproveche las

oportunidades y coyunturas que se vayan presentando. Esta estrategia, continuada, flexible y robusta, deberá considerar que las reformas institucionales tendrán diversos promotores en distintos momentos, así como que éstas sólo serán posibles en la medida en que se descubran y se ofrezcan los incentivos adecuados para los distintos grupos e individuos que verán afectados sus intereses concretos por el proceso de reforma institucional. Es indudable que los intereses afectados por la reforma serán numerosos y en ocasiones dispondrán de una gran capacidad para enfrentar y obstaculizar los cambios, ya sea en forma aislada o articulando coaliciones que podrían poner en peligro todo el proceso de cambio y aún la estabilidad misma del país.

No es posible elaborar un catálogo completo de todos los intereses que se verían afectados por el proceso de reforma institucional que el país requiere, pero si se puede concebir en forma general la identidad de los grupos principales cuyo acuerdo o al menos su aquiesencia es indispensable para el éxito del proyecto reformista. Estos incluyen sin duda a las dirigencias nacionales de los tres partidos políticos más importantes y en forma especial a los grupos de interés local que los partidos, especialmente el PRI, han logrado articular en los estados. Ademas, hay que señalar a los "viejos" políticos príistas, los llamados "dinosaurios," que representan poderosos intereses y grupos de poder de nivel nacional, los políticos del PRI con aspiraciones "presidenciales" y sus camarillas y "amigos" cuyas expectativas de acceso serán afectadas en forma vital, la burocracia federal y sus poderosos sindicatos, los gobernadores y los jefes militares, así como las dirigencias empresariales y sindicales, los jerarcas de la iglesia católica y los "pastores y gurús" de la opinión pública. Es importante señalar que los intereses de esos grupos son tan diferentes y contradictorios que no será fácil alcanzar un consenso amplio, ni tampoco un acuerdo detallado sobre la dirección de las reformas. Sin embargo, hay que recordar que no es necesario un acuerdo

unánime, ni detallado en cuanto a los objetivos, sino que bastaría el consenso mínimo de una masa crítica determinada de esos intereses –incluso en un objetivo de carácter negativo como sería la necesidad de detener el proceso de erosión de las instituciones– para echar a andar el proceso de la reforma política e institucional.

A. La reforma del sistema político tiene como condición necesaria un nuevo arreglo o pacto entre los actores relevantes que busque como objetivos esenciales 1.- desterrar las formas violentas en la disputa por el poder, 2.- incorporar a los nuevos actores políticos que han surgido en la sociedad, 3.- establecer unas nuevas reglas mínimas del juego político y 4.- iniciar la reforma del gobierno y del sistema legal para promover el crecimiento acelerado de la actividad económica del país.

El sistema político mexicano había tenido en sus 66 años la capacidad de transformarse para enfrentar las nuevas circunstancias del país y del mundo. Sin embargo, parece que ya no es posible avanzar en los cambios estructurales del sistema sin que se llegue a un nuevo acuerdo político fundamental. Ahora es posible ver como algunos de los aspectos del esquema político original cambiaron gradualmente con el correr de los años, sin que necesariamente se hubiera dado una reforma del sistema básico de hacer política. Entre estos cambios podemos observar 1. La aparición de nuevos partidos políticos que surgieron como reacción o escisiones de la "familia revolucionaria" original. El Partido de Acción Nacional (PAN) en 1939, el Partido Popular Socialista (PPS) en los años cuarentas y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) en los cincuentas. En los años ochentas el gobierno legalizó al Partido Comunista (PC)[3] y promovió la creación de pequeños partidos de izquierda, que se integraron a la gran escisión de priístas de 1987 para formar el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La formación gradual del sistema de partidos en el sistema político mexicano sirvió más como válvula de escape a las presiones sociales o políticas que como un mecanismo competitivo de acceso al gobierno. El esquema de una constelación de partidos políticos minoritarios, incapaces de alcanzar el poder en competencia abierta, fue un instrumento que sirvió para cooptar coyunturalmente –a los individuos o grupos que por su capacidad política o de convocatoria social no era costeable acallar o castigar abiertamente– mediante a) la distribución de ciertos privilegios limitados vg: las diputaciones de partido o plurinominales, y b) la participación en un proceso de corrupción creciente. Por otra parte, este esquema permitió legitimar al partido oficial mediante elecciones aparentemente competitivas al tiempo que le proporcionaba al PRI la ventajosa posición de ocupar el centro político nacional.

A pesar de la proliferación de nuevos partidos políticos, el partido del gobierno pudo mantener su monopolio de acceso al poder público en forma casi absoluta hasta bien entrados los años de 1980. En este sentido, 2. la transformación de la estructura de incentivos del sistema político nacional se inició solo cuando algunos otros partidos y grupos políticos comenzaron a ser capaces de alcanzar las posiciones efectivas de gobierno, presidencias municipales de ciudades importantes y gubernaturas, a mediados y finales de los años de 1980. La erosión del monopolio priísta, promovida, consentida o quizás sólo tolerada por el presidente de la República, comenzó a generar una verdadera rebelión en el interior del PRI que creció a medida que el partido perdía diversas posiciones efectivas de gobierno en la periferia del sistema. La frustración de los grupos priístas afectados por estos cambios en el hermético conjunto de las reglas políticas se ha vuelto casi intolerable. Así lo demuestran, entre otros hechos, las crecientes movilizaciones populares organizadas por los priístas locales en contra de las "concertacesiones" promovidas en el sexenio del presidente Salinas, y ya

en 1995, la "rebelión" del PRI tabasqueño para defender "la voluntad popular expresada en las urnas."

Al observar ahora a los grupos priístas locales –tradicionalmente beneficiarios del presidencialismo[4] autoritario– parecería paradójica su actitud de respeto al "voto popular" y a las leyes electorales, así como sus críticas al desmesurado poder político del presidente de la República, quien antes les aseguraba sus beneficios de grupo e intereses particulares. Sin embargo, el presidencialismo y la no reelección, dos de las reglas fundamentales que aun se mantienen, hoy se encuentran sujetas a ataques crecientes por parte de los mismos beneficiarios del pacto callista, cuyo sistema de incentivos está plenamente inmerso en un proceso de transformación acelerada.

También es posible observar que <u>3. la estructura corporativa del PRI ha iniciado un proceso de territorialización</u> para responder a los cambios sufridos, a partir de1986, en la estructura económica del país y en la misma sociedad mexicana. La abrogación "de facto" del pacto corporativista de los períodos cardenista y alemanista, por ejemplo, se ha dado como el resultado casi necesario de la modernización de la economía mexicana. Esta ha sido una modernización que, al disminuir en forma constante la importancia relativa del campesinado en la producción agrícola y de la agricultura en el PIB, al mismo tiempo que significó la profunda transformación del sector industrial deteriorando la importancia de los trabajadores sindicalizados dentro de la fuerza de trabajo, rompió con el acuerdo cardenista. El pacto alemanista con los empresarios, que les aseguraba altas tasas de ganancia y la protección del estado frente a la competencia internacional, se abrogó como resultado de las crisis provocadas por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que sólo pudieron ser enfrentadas por la apertura comercial, la liberalización económica y la privatización del sector paraestatal de la economía, afectando gravemente los intereses de muchos de los grandes

"empresarios nacionalistas" y rompiendo la relación simbiótica entre empresarios y altos funcionarios gubernamentales.

Frente a la nueva realidad económica que socavó las bases de su organización popular, el partido respondió a partir de la llamada "refundación" fortaleciendo una estructura de organización alternativa, basada ya no en los sectores tradicionales –campesinos, obreros y organizaciones populares– sino en circunscripciones de base territorial integradas por individuos de la llamada clase media urbana –empleados, trabajadores independientes, profesionales, pequeños comerciantes e industriales, estudiantes, amas de casa–, individuos todos que ya son "consumidores políticos bien informados" y en consecuencia no pueden ser fácilmente controlados por los líderes tradicionales o los mecanismos del partido oficial establecidos en otras épocas.

Así, la estructura territorial del PRI, creada por la dirigencia nacional para mantener su ascendencia política entre una posible nueva clientela, tiene como resultados inmediatos fortalecer a los cuadros partidistas locales al tiempo que debilita a los viejos líderes sectoriales, pero también paradójicamente, termina debilitando a la dirigencia nacional del partido, la cual ya no tiene en este esquema los instrumentos necesarios para asegurar la tradicional lealtad hacia arriba de la que era beneficiaria. Los cuadros locales, al mismo tiempo, se enfrentan ahora con inéditos problemas de control político. Mientras que un gran número de las instituciones oficiales cuyo objetivo era proporcionar beneficios a la población como CONASUPO, [5] INFONAVIT o FONHAPO[6] se manejaban con criterios políticos, los operadores priístas locales podían fácilmente premiar o castigar a los ciudadanos de acuerdo a sus posiciones frente al partido. Sin embargo, la desaparición o el debilitamiento de muchas de esas instituciones gubernamentales, aunado al recorte de los subsidios que proporcionaban y la transformación y modernización de las formas de operación de otras, han hecho

cada vez mas difícil el trabajo partidista en favor del PRI. Frente a esa realidad, los cuadros locales han visto la necesidad de revaluar sus conductas y actitudes políticas, en lo que parece ser una revalorización de sus clientelas locales frente a sus superiores jerárquicos en el partido.

En esta forma, los priístas locales, fortalecidos por la territorialización del partido pero inconformes con los otros cambios en el sistema político, estarían demandando una mayor autonomía local. Estos grupos emiten mensajes que parecen decirle al presidente de la República que sus facultades partidistas –el presidencialismo– están condicionadas al cumplimiento de su parte en el convenio original, es decir, asegurar el monopolio de acceso al poder público del partido oficial. Los priístas locales parecen estar enviando señales cada vez más urgentes –tomas de ayuntamientos, desobediencia civil, amenazas de ingobernabilidad, violencia abierta– de que todavía están dispuestos a negociar con el "jefe de la familia revolucionaria" un nuevo acuerdo que les permita seguir fortaleciéndose en sus regiones para poder competir abiertamente y lograr mantener sus beneficios y privilegios tradicionales.

Es necesario señalar que estos brotes de inconformidad en el PRI se presentan principalmente en aquellas regiones en que una verdadera competencia política se ha dado o es claramente previsible que se de en el futuro cercano. Así, en este momento se pueden observar dentro del PRI tres grupos principales de intereses políticos. a) El grupo presidencialista, conformado por el presidente de la República y sus seguidores en la administración pública, que están dispuestos a "concertaceder" en la periferia, cuando sea necesario, para mantener el poder en el centro, b) los inconformes, que incluye los priístas locales en las regiones competitivas, sus seguidores y sus clientes quienes demandan mayor autonomía y responsabilidad locales para decidir sobre la organización y vida interna del partido, y c) los dirigentes nacionales del PRI, cuyo interés fundamental es la

mediación entre la presidencia de la República y los grupos priístas locales.

Frente a esta nueva realidad en el interior del PRI, se encuentran las demandas de los partidos políticos de oposición que se han fortalecido con las sucesivas reformas electorales y las crecientes demandas de una sociedad civil cada vez más integrada y consciente de sus capacidades políticas, en medio de una profunda crisis económica, política e institucional que amenaza con desbordarse.

Sobre todo este esquema político en vías de erosión acelerada, el presidente de la República sigue conservando todavía sus facultades y prerrogativas constitucionales intactas, el enorme prestigio de su investidura, muchos de sus poderes tradicionales y la jefatura partidista. Además, a partir de las elecciones de 1994, el presidente cuenta con una verdadera legitimidad social derivada de los resultados del proceso electoral reciente, legitimidad que puede aprovechar para renegociar el pacto de 1929 con la clase política priísta, las dirigencias de los partidos de oposición y los principales actores políticos del país para realizar las urgentes reformas a las instituciones políticas, del gobierno y al sistema legal. Sin embargo, es claro que recuperar el monopolio de acceso al poder para la "antigua familia revolucionaria" y sus aliados tradicionales es una tarea imposible en las condiciones actuales.

B. La reforma del gobierno se caracteriza por 1.- el fortalecimiento del sistema constitucional de división de poderes, 2.- la federalización efectiva de las funciones de gobierno y 3.- la subordinación del gobierno y la administración pública al orden jurídico formal establecido.

La reforma del gobierno es fundamental para que el país retome el crecimiento acelerado de la economía, y así pueda enfrentar el reto de disminuir la pobreza y elevar los niveles de bienestar de la población para asegurar la paz y la estabilidad social, lo que a su vez es condición indispensable para asegurar la

vigencia de cualquier nuevo pacto político que se pueda negociar para la reforma del sistema político nacional.

Es importante señalar que, aunque el sistema político y el gobierno mantienen estrechas relaciones en la práctica, sus funciones características son distintas y no deben confundirse. En el México moderno, la estructura del gobierno antecede a la formación del sistema político actual. Su origen se encuentra en la Constitución de 1917, que estableció los principios de la separación de poderes, la organización federal, el régimen presidencialista, y la supremacía de la Constitución. Por su parte, el sistema político actual sólo se inicia con el pacto callista de 1929. Sin embargo, el presidencialismo característico –heredero natural de la "jefatura máxima de la Revolución"– que se desarrolló en el sistema político, y el monopolio partidista de acceso al poder han tendido a confundir ambas estructuras con efectos no siempre positivos para el país.

1. El sistema constitucional de división de poderes. [7] Es importante señalar que el fortalecimiento del sistema de división de poderes no implica el debilitamiento del poder ejecutivo federal sino el robustecimiento de los otros poderes constitucionales, el legislativo y el judicial. Asimismo el mecanismo de la división de poderes implica el crecimiento real de los poderes estatales y municipales para entre todos generar un sistema eficaz de pesos y contrapesos dentro del propio gobierno del país. En este sentido, la reforma del gobierno sólo es posible mediante la separación de las funciones que le corresponden estrictamente al gobierno y las del sistema político. Así, por ejemplo, el presidencialismo y el monopolio partidista de acceso al poder público, que fueron elementos constitutivos del sistema político mexicano de 1929, tienen como una consecuencia directa en el gobierno, el sometimiento de los poderes legislativo y judicial al presidente de la República y la centralización del gobierno del país al

disminuir las capacidades de autonomía de los estados federados y de los municipios formalmente libres que constituyen la federación mexicana.

2. El régimen federal. La federalización de las funciones de gobierno, como un proceso contrario a la centralización creciente del gobierno que el país ha vivido en los últimos 65 años, requiere fundamentalmente del fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales en todos sentidos, lo que sólo parece posible de lograr con el apoyo de los grupos políticos locales y regionales y la consecuente movilización de sus propios recursos en forma más autónoma e independiente. También en este aspecto, la hipertrofia del presidencialismo, al eliminar gradualmente la autonomía política local, nombrando y removiendo caprichosamente a los gobernadores, negociando desde "palacio" los triunfos y derrotas partidistas, premiando y castigando a grupos y lealtades, asignando o reteniendo recursos fiscales, debilitó consistentemente las estructuras locales de gobierno y sus capacidades de gestión.

3. Estado efectivo de derecho. La autonomía práctica, que goza el gobierno y principalmente el ejecutivo y la administración pública en México, frente a las leyes y a la sociedad misma es resultado de la relativa fusión –o confusión– de las funciones del sistema político y del gobierno. El presidencialismo y el monopolio partidista de acceso al poder, característicos del sistema político mexicano, han generado no sólo una virtual irresponsabilidad política y legal –que a veces llega a la impunidad– de los funcionarios del gobierno sino un sistema de gobierno que parece desbocarse en los momentos de crisis. El férreo control político que sobre los poderes legislativo y judicial ostenta el presidente de la República en su calidad de "jefe máximo de la Revolución", aunado a la centralización de las funciones de gobierno, colocan al presidente de la República y a su gobierno en

una situación de autonomía práctica por encima del orden jurídico vigente y de los mecanismos sociales de control. Así, la subordinación efectiva del gobierno a las leyes de la República será posible sólo al separar las funciones de gobierno del presidente de la República de las funciones estrictamente políticas –el presidencialismo– para así lograr el fortalecimiento de los otros poderes y del pacto federal.

C. La reforma del sistema legal: En cierta forma, aunque la reforma legal es consecuencia de las reformas anteriores –del sistema político y del gobierno– la reforma de la estructura legal es también condición de las otras reformas institucionales que se mencionan. [8] (Véase el recuadro sobre el Estado de derecho).

La reforma del sistema legal como parte del proceso de reforma de las instituciones nacionales es fundamental para 1) asegurar el crecimiento económico acelerado que la sociedad demanda, 2) hacer efectiva la corresponsabilidad de los órganos de gobierno en la toma de las grandes decisiones nacionales y 3) aumentar la transparencia de todos los procesos de gobierno y disminuir la incertidumbre y los altos costos de transacción que actualmente paga la sociedad. Sin embargo, la reforma del sistema legal para ser verdaderamente efectiva y no quedarse en el papel solamente debe ser la consecuencia natural de los acuerdos políticos previos. No debe olvidarse cómo en nuestro país es común que las normas e instituciones formales sirvan como instrumento para la vigencia de las numerosas instituciones informales existentes (véase recuadro sobre instituciones formales e informales) y son éstas las que deben primero transformarse radicalmente. Sin embargo, ese paso por sí mismo no es suficiente, ya que los acuerdos políticos que se alcancen deberan formalizarse en normas públicas y generales en cuya creación se hayan cumplido cabalmente los procedimientos formales requeridos en un estado de derecho –el

llamado "due process" de la tradición legal anglosajona.[9]

EL ESTADO DE DERECHO O EL DERECHO A UN PROCESO PÚBLICO

Hace unos 770 años en la Inglaterra medieval, surgió una importante idea política con repercusiones legales que transformó al mundo. Esta noción, primero instrumento fundamental en la creación de la esfera de libertades que los individuos ahora consideramos parte esencial de nuestra persona, y después mecanismo indispensable para la defensa y conservación de las libertades individuales y de las instituciones de las sociedades libres, es el llamado "estado de derecho" o "la supremacía de la ley" en particular al operacionalizarse en el derecho a un proceso público.

Este concepto, derivado en su origen del capítulo 39 de la Magna Carta de 1215, implica que "existen límites al poder del gobierno, que todas las autoridades –de la administración pública, de las cortes judiciales y de la misma legislatura– deben operar de acuerdo a normas y procedimientos conocidos y aprobados de antemano."[1] Es decir, que las autoridades nunca pueden disponer de las personas, sus libertades, sus bienes o sus derechos, sino mediante un procedimiento legal reconocido. De esto se deriva que éstas sólo existen para administrar en la forma cierta y esperada la "cosa pública" en favor del bienestar de la comunidad.

La gran eficacia y permanencia de este principio legal se encuentra en su carácter procesal. En él no siempre se definen los derechos individuales sustantivos ni se determina la naturaleza intrínseca de ellos. No se discute sobre la justicia o la injusticia de las disposiciones gubernamentales ni sobre el impacto que éstas tienen en la distribución de bienes en la sociedad. No se considera a los ganadores ni a los perdedores. Sólo establece la obligación de que cualquier acto de autoridad que afecte el "statu quo" social se realice mediante procedimientos definidos y aprobados de antemano. Por ejemplo, esta garantía procesal es tan eficaz que determina que ni la propia legislatura puede crear ley alguna si no es mediante el procedimiento legislativo previamente aprobado, ni el gobierno puede aplicar esa ni ninguna otra ley a un individuo si no lleva a cabo los procedimientos legales correspondientes. Esta garantía es el instrumento procesal que le permite al individuo afectado exigir la intervención de un juez para detener la acción del gobierno y aun para anular una ley que no fue elaborada de acuerdo al procedimiento previamente establecido.

La eficacia del derecho a un proceso público como instrumento para la defensa de los derechos individuales y de grupo, personales, económicos o políticos, reside en que presupone, como causa de todo derecho sustantivo, a la realidad tal como existe. El "statu quo," implica el derecho de alguien que no puede ser afectado sin mediar el proceso correspondiente. De esta forma, no es la legislatura ni el gobierno, ni siquiera los jueces, quienes determinan la existencia o la forma de los derechos individuales o corporativos sino que es la propia realidad de las innumerables interacciones humanas en sociedad la que los determina en primera instancia. En este sentido, el derecho al proceso acota eficazmente el poder arbitrario de las autoridades y permite resolver aceptablemente los conflictos entre los derechos de los particulares.

Por ejemplo, un industrial que percibe ciertas acciones de sus competidores para bajar artificialmente el precio de sus productos y perjudicarlo (dumping), puede demandar la acción oficial para impedir esas conductas desleales. En ese caso se presenta un conflicto entre dos conjuntos de derechos individuales que sólo la garantía de un proceso público, seguido de acuerdo a normas conocidas y aceptadas con anterioridad, puede resolver de forma aceptable para las partes. Es claro que alguna de las partes va a verse afectada negativamente por cualquier decisión que emita la autoridad. Así, la resolución de un conflicto requiere al menos acordar sobre la "justicia" o "equidad" del proceso mediante el cual se llega a la decisión sobre el asunto cuestionado, ya que en muchas ocasiones no es posible poner de acuerdo a las dos partes contendientes sobre la "justicia" de fondo.

Más grave, sin duda, es el peligro que enfrentan los derechos de los individuos frente a las conductas de la autoridad pública, quien cuenta con medios desproporcionados para afectarlos a

su arbitrio y conveniencia. Sólo la garantía de un proceso público[2] puede equilibrar las fuerzas, crear primero los derechos personales y de propiedad y después defenderlos frente a los posibles abusos del gobierno y así permitir la convivencia en una sociedad de ciudadanos libres. Sin esta garantía procesal, es claro que la sociedad se divide en dos grupos antagónicos, de un lado los dueños absolutos del poder y del otro los súbditos que no tienen más remedio que aceptar su condición de esclavos impotentes o rebelarse.

En el pasado, la defensa de las libertades y los derechos individuales se enfrentaron, con mayor o menor éxito, apoyados en este principio al poder absolutista de los monarcas. En la actualidad, las libertades enfrentan un enemigo más poderoso todavía. El estado nacional moderno, descendiente del Leviatán hobbesiano, es servido por un creciente aparato tecno-burocrático y cuenta con enormes recursos humanos y materiales. El enorme poder del estado moderno está basado en el concepto de la "soberanía" nacional, el cual no admite limitación alguna al poder del gobierno.[3] De esa manera, en la actualidad es fácil para el estado convertirse en una grave amenaza a las libertades individuales como lo demuestra la gran variedad de estados-nación que sustentan algún tipo de ideología "estatista" anti-liberal.

En estas circunstancias, la firme adopción y vigencia efectiva del "estado de derecho" y la "supremacía de la ley" en su aspecto procesal parece ser la mejor defensa de los derechos humanos así como el mecanismo más apropiado para proteger la esfera de libertades de los individuos, ya sea en su aspecto puramente individual, familiar o comunitario o en el relativo a sus derechos políticos y de participación pública.

NOTAS

[1]Hogue, Arthur R., Origins of Common Law, Indiana University Press, Bloomington, 1966. El capítulo 39 de la Magna Carta de 1215 dice: "No free man shall be taken or imprisoned or dispossessed, or outlawed, or banished, or in any way destroyed, nor will we go upon him, nor send upon him, except by the legal judgement of his peers or by the law of the land," siendo esta clausula el fundamento del llamado "due process." Es de notar que "el estado de derecho" o "la supremacía de la ley" en esta doctrina procesal sólo asegura el derecho de los individuos a no ser desposeídos de sus derechos o afectados por actos de la autoridad sin la mediación de un proceso público, conocido, cierto y permanente que se efectúe con anterioridad a la acción contestada de la autoridad. A pesar de su aparente sencillez, esta capitulación medieval pudo ser la piedra angular de un sistema legal que asegura la esfera de libertades y derechos individuales en circunstancias muy diferentes.

[2] En nuestra legislación esta garantía la reconocen los artículos 14 y 16 de la Constitución y existe como instrumento procesal para hacerla valer, el llamado Juicio de Amparo mediante el cual la justicia federal protege a los individuos de la violación de sus garantías constitucionales por parte de cualquier autoridad. En el derecho anglosajón existe el mandato de Habeas Corpus o "auto de comparecencia" que protege en forma semejante los derechos corporales de las personas físicas de la arbitrariedad de las autoridades.

[3] Esta concepción tradicional de la soberanía nacional ha cedido su lugar a otra que admite ciertos límites establecidos por el derecho internacional y por el respeto a los derechos humanos generalmente reconocidos.

Por lo tanto, es posible afirmar que la reforma de las instituciones nacionales que el país requiere para retomar el camino del desarrollo, sólo será posible a partir de la construcción de un consenso mínimo entre los principales

actores políticos que les permita negociar un nuevo acuerdo sobre el reparto del poder público. Este consenso no es probable que aparezca por sí solo, sino que es necesaria la intervención decidida del presidente de la República para promover e impulsar, dirigir y administrar su construcción. El contenido del consenso mínimo puede ser tan sólo la necesidad percibida de acordar nuevos procedimientos para asegurar el reparto pacífico del botín político. Sin embargo, el presidente, como principal actor político del país, tiene la responsabilidad de ejercer su liderazgo para convencer a los demás agentes políticos de esa necesidad y de la dirección a seguir en ese proceso.

La dirección del proceso consensual previo al nuevo acuerdo político debe ser compatible con los objetivos de la reforma del sistema político, del gobierno y del marco legal para de esa forma asegurar la estabilidad futura del país y el desarrollo nacional. Así, parecería que no es difícil saber qué se debe hacer para asegurar el éxito de la reforma de las instituciones. Otro problema, mucho menos fácil, es decidir sobre una estrategia robusta y después saber cómo llevarla, paso a paso, negociación tras negociación, hasta lograr hacerla realidad dentro de un renovado sistema político nacional.

NOTAS

1 El concepto "imperio de la ley" está definido por su carácter procesal. El "estado de derecho" no es la simple aplicación de los estatutos vigentes. El contenido de cualquier ley o estatuto puede ser considerado "justo o injusto" al favorecer a uno u otro grupo social y generar en su aplicación ganadores y perdedores. En este sentido, sin la mediación de los procedimientos establecidos, la creación y la aplicación de la ley no deja de ser un acto arbitrario y tiránico que la sociedad sufre a manos de uno u otro amo. Sin embargo, sólo cuando la creación y la aplicación de los estatutos está sometida al "imperio de la ley" en su carácter procesal, es posible generar las expectativas de igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la ley y así promover las conductas sociales deseadas.

2 El concepto de participantes es clave, ya que la igualdad de oportunidades de acceso que las instituciones formales deben generar, no se refiere a la igualdad de todos los individuos de la sociedad, sino sólo a la de aquellos que voluntariamente desean participar y están dispuestos a pagar el costo de ingreso al juego. Las instituciones formales no pueden nunca obligar a todos

los individuos de una sociedad a participar, aunque de hecho si establecen incentivos positivos o negativos para su participación.

3 El Partido Comunista antecede a la creación del partido oficial por una década, pero sin embargo esta organización fue marginada y se le mantuvo en la ilegalidad durante casi medio siglo hasta su legalización y posterior incorporación en el PSUM.

4 Al usar el término presidencialismo se incluyen tanto las facultades formales que le otorga al presidente de la República el documento constitucional de 1917 como aquellas otras facultades políticas y sociales que el jefe del Ejecutivo dispone tradicionalmente como resultado del sistema político vigente.

5 Compañía Nacional de Subsistencias Populares, empresa paraestatal que ha sido la principal encargada del proceso de comercialización de productos alimenticios y de la distribución de subsidios al consumo popular.

6 Estas instituciones públicas han sido las principales encargadas de administrar los programas de vivienda social, lo que las ha convertido en poderosos instrumentos de control político del gobierno y su partido.

7 En este punto se trata del sistema de división de poderes en un sentido amplio ya que se incluye tanto el ámbito funcional de competencia –ejecutivo, legislativo y judicial– como el territorial –federación, estados y municipios. En este sentido la reforma se refiere al mecanismo político formal de los pesos y contrapesos de la teoría política moderna.

8 Véase el libro "A las puertas de la ley," CIDAC, México 1994.

9 La base legal de esta doctrina del derecho anglosajón se encuentra expresada en el capítulo 39 de la Magna Carta inglesa de 1215, en la que se establece "No free man shall be taken or imprisoned or dispossessed, or outlawed, or banished, or in any way destroyed, nor will we go upon him, nor send upon him, except by the legal judgement of his peers or by the law of the land." ("Ningún hombre libre será arrestado o desposeido, puesto fuera de la ley o exiliado, o en ninguna forma destruido o perseguido, ni iremos sobre él, ni enviaremos por él, excepto mediante el juicio legal de sus pares o por las leyes del reino." traducción propia) Estas capitulaciones fueron renovadas y confirmadas no menos de 30 veces por los reyes ingleses antes del fin de la Edad Media, con lo que se estableció firmemente el principio de que toda autoridad se encuentra sometida a la ley y a los procedimientos que ésta establece. Es claro que la compleja doctrina moderna del llamado "due process," aunque primeramente fundada en ese estatuto medieval, ha evolucionado desde entonces, a partir de otras muchas fuentes legales.

CAPITULO VI

LA ÚNICA SALIDA DE LAS CRISIS: FORTALECER LAS INSTITUCIONES FORMALES

En la coyuntura actual, cuando México comienza a experimentar una nueva crisis económica de turbulencia y alcances todavía no cuantificados, que cimbra no sólo las estructuras productivas sino principalmente la confianza en el gobierno y en las instituciones políticas fundamentales, parecería una conducta prudente y ventajosa aprovechar las instituciones formales existentes para desarrollar sobre ellas una serie de medidas estratégicas y tácticas de largo plazo, que permitan restablecer un medio ambiente político e institucional compatible con el desarrollo y la modernización del país asegurando: 1) el mantenimiento de la paz y la tranquilidad públicas que ahora se encuentran gravemente amenazadas por el descontento social resultante de la crisis y de las antipopulares medidas gubernamentales que han sido adoptadas para contenerla,[1] 2) la resolución pacífica de las disputas por el poder en el seno de la clase política, especialmente las que resultan de los diversos procesos que determinan la sucesión en los gobiernos y la transmisión del poder público, 3) el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, en el ámbito político, económico y de libertad y 4) la representación y participación de los individuos y los grupos de la sociedad en los procesos de toma de decisiones colectivas.

Algunas de las instituciones políticas formales que existen pueden ser fortalecidas y adaptadas rápidamente para asegurar la salida de la crisis actual a un costo que sería relativamente bajo para la sociedad, sobre todo si se contemplan las otras alternativas previsibles en caso de continuar las condiciones de erosión de la credibilidad gubernamental y la consiguiente paralización de la actividad económica. Las principales instituciones, que al ser fortalecidas y

reformadas podrían ser elementos fundamentales para remontar la coyuntura por la que atraviesa el país y asegurar un período sostenido de desarrollo con estabilidad económica y social son:

1. La presidencia de la República: En teoría, es posible discutir la conveniencia de un sistema parlamentario en vez de un régimen presidencialista (véase el recuadro "Régimen político y sistema de partidos"). En México, sin embargo, a pesar de que en la realidad existe un excesivo poder concentrado en el Presidente de la República, se puede afirmar que la presidencia de la República no es una institución excesivamente fuerte, de acuerdo a sus atribuciones formales, a la que se deba debilitar para después construir un nuevo esquema político e institucional que sea más adecuado para el país. El exagerado poder presidencial, como ya se ha argumentado, proviene no de la fortaleza de la institución presidencial según el texto constitucional sino más bien de su identificación con la jefatura política de un partido que antes era idéntico con el sistema político nacional y de las interpretaciones legales que se derivan de esta realidad. Así pues, antes que debilitar al ejecutivo federal, se requiere más bien fortalecer la institución formal de la presidencia de la República, al tiempo que se le despoja de los poderes metaconstitucionales derivados de la jefatura política máxima.

RÉGIMEN POLÍTICO Y SISTEMAS DE PARTIDOS

A partir de la adopción de la constitución de Filadelfia, en septiembre de 1787, por los trece estados confederados de Norteamérica, surgió como una revolucionaria novedad política el régimen presidencial de gobierno, frente a las formas tradicionales europeas. La experiencia política norteamericana no sólo enfatizaba la posibilidad de la realización práctica de las ideas liberales, vg: la creación original de una república formada por individuos iguales ante la ley, sino que decidía crear un gobierno auto-limitado por el mecanismo de pesos y contrapesos, mediante la estricta separación de las funciones públicas en tres órganos supremos que, sin embargo, colaborarían en las tareas de gobierno.

La misma Inglaterra, considerada en esa época por el marqués de Montesquiou como una monarquía constitucional modelo, mantenía parcialmente fusionadas y concentradas en un mismo

órgano político las diversas funciones de gobierno. El régimen parlamentario moderno, en la tradición política europea, todavía mantiene la fusión de las funciones ejecutiva y legislativa, y en algunos casos incluso la función jurisdiccional, en el Parlamento, de donde se deriva el órgano ejecutivo del gobierno.

Así, en el régimen presidencial de origen norteamericano, el Presidente y los integrantes del Congreso son elegidos por el pueblo en elecciones separadas, a partir de una base territorial de elección, mediante mayoría simple o relativa y para ejercer su cargo durante un período determinado. En los regímenes parlamentarios, por el contrario, los ciudadanos sólo eligen sus representantes al parlamento y éstos, a su vez, designan al gobierno por períodos que son generalmente indeterminados. Estas importantes diferencias en la forma y en el tiempo de elegir a quienes gobiernan, establecen sistemas de incentivos políticos divergentes en ambos regímenes.

1) Competencia electoral: bipartidismo o multipartidismo

El sistema de elecciones separadas para los órganos ejecutivo y legislativo del régimen presidencial permite que el gobierno y el Congreso se encuentren en manos de grupos políticos distintos e incluso antagónicos. El sistema parlamentario no permite esa posibilidad, ya que su mecanismo de integración obliga a que el gobierno y la asamblea se encuentren dominados por la misma facción o coalición política. Asimismo, mientras que en el sistema de separación de poderes tipo estadounidense, el poder ejecutivo se deposita en una sola persona, –el Presidente de la República–, en el sistema parlamentario, el ejercicio del gobierno se deposita en una corporación colectiva –el Consejo de Ministros– integrada por un pequeño grupo de parlamentarios.

En el régimen presidencial clásico, sólo un individuo llega a asumir la función ejecutiva del gobierno en cada período. En estas circunstancias, la racionalidad política exige que quien desee obtener el control del gobierno sólo se presente al proceso electoral después de haber negociado apoyos de la mayoría de los diferentes grupos políticos relevantes, para asegurarse la mayoría simple de los votos emitidos.[1] El enorme costo de una campaña nacional para satisfacer el requerimiento electoral, junto al carácter de suma cero de este esquema, hace contraproducente para cualquier candidato, sin los apoyos políticos o económicos suficientes, presentarse en tal competencia electoral para así generar los incentivos a la competencia de sólo dos candidatos en un sistema bipartidista.[2]

El gobierno parlamentario, compuesto por ministros elegidos por la propia asamblea parlamentaria, permite que el proceso de integración de las coaliciones políticas para gobernar se realice después del proceso electoral, entre un relativamente reducido número de Miembros del Parlamento. Este mecanismo, para la integración del gobierno, resulta significativamente menos costoso para todos los aspirantes a gobernar, quienes sólo se ven obligados a competir electoralmente en distritos territoriales pequeños (Inglaterra) o bien compiten juntando sus fuerzas y dividiendo sus gastos en un distrito nacional amplio (Israel), con la posibilidad de participar significativamente en el reparto del botín político. Así, la estructura del régimen parlamentario que, por un lado, no requiere de costosas campañas nacionales individuales y, por el otro, permite una alta probabilidad de participar en el gobierno, contiene al interior de su estructura los incentivos para una amplia competencia electoral de tipo multipartidista.

2) Bases electorales: ideologías o intereses compartidos

La base electoral de la representación política puede ser territorial, según el esquema estadounidense, o corporativa, estamental o partidista (véase recuadro siguiente) con consecuencias importantes en el tipo de partidos resultantes.

Todas las elecciones en los Estados Unidos se organizan invariablemente sobre la base de la vecindad territorial. Los vecinos son representados ante los órganos del gobierno por un individuo, al que éstos eligen por mayoría de votos. Así el Congreso de los Estados Unidos está formado por la cámara de Representantes, cuyos miembros son elegidos por los habitantes de cada uno de los

435 distritos electorales en que se divide la nación, y el Senado, cuyos 100 integrantes representan a los 50 estados de la federación. En los Estados Unidos, es posible observar la gran dependencia que muestran los representantes populares frente a los intereses locales, sean éstos de las empresas radicadas en sus distritos o los de los grupos organizados con la consecuencia de una notable disminución, o incluso desaparición, de las diferencias ideológicas entre los candidatos y los partidos.

En Inglaterra –una sociedad moderna con arraigados intereses tradicionales– el parlamento está compuesto por dos órganos, la cámara de los Lores que se conforma con miembros hereditarios y otro número designados por el gobierno y las corporaciones eclesiásticas. La otra cámara, la de los Comunes, está integrada por parlamentarios elegidos por sufragio universal con el principio de mayoría simple con base territorial. La conformación de la cámara alta inglesa tiene como fin privilegiar la representación de los grandes propietarios y de los miembros distinguidos de los grupos políticos tradicionalmente dominantes, al mismo tiempo que otorga el control del gobierno a una coalición formada por los intereses económicos de los sindicatos y la burocracia gubernamental o bien de las grandes corporaciones y de los ciudadanos comunes, organizados localmente. El componente ideológico de los partidos políticos se encuentra muy disminuido.

En Israel, –un estado de inmigrantes de reciente creación– los ciudadanos eligen a sus representantes ante la asamblea legislativa (Knesset) mediante el sufragio universal, bajo el principio de proporcionalidad del voto en favor de los partidos en una sola circunscripción territorial de nivel nacional. Este último esquema favorece la extrema dispersión partidista y otorga fuertes incentivos a los grupos políticos pequeños o radicales que así obtienen un poder desmedido en relación al tamaño de su clientela política. Bajo este esquema, los partidos se hallan altamente diferenciados por razones ideológicas en razón inversa al número de los sufragios obtenidos.

Estas diferencias en los sistemas, mediante los cuales se eligen los representantes ante el gobierno, tiene enormes consecuencias sobre la estructura del sistema de partidos. Cuando se observa la base de elección de los representantes, los sistemas de elección con base territorial producen partidos pragmáticos, mientras que un esquema de base proporcional favorece la diferenciación ideológica de los partidos políticos. Asimismo, los representantes elegidos por una clientela con una base territorial, tienden a percibir a sus electores como el principal objeto de lealtad política, mientras que los representantes elegidos sobre un esquema de proporcionalidad partidista perciben al partido y a su dirigencia como el principal objeto de su lealtad. La razón de esto parece evidente.

Cuando se analiza el efecto de la base electoral de la representación en el sistema de partidos, se encuentran incentivos estructurales que favorecen el pragmatismo en un caso y la ideología partidista en el otro. La representación sobre una base territorial, tiende a enfocar el debate sobre los problemas concretos que enfrentan los habitantes del distrito electoral, favoreciendo la aparición de denominadores comunes en las soluciones que los candidatos a la representación pueden proponer. En cambio, el esquema de representación sobre la base de la proporcionalidad, premia la tendencia de los candidatos a representantes y los partidos a promover la diferenciación por estamento o ideología de los grupos y de los electores en razón del interés de las dirigencias partidarias que sólo así pueden enfrentar la competencia electoral.

NOTAS:

[1] En los Estados Unidos, el Presidente es elegido en forma indirecta por un Colegio Electoral, cuya función es magnificar las diferencias de los resultados electorales alcanzados por los candidatos en la votación popular.

[2] La participación de Ross Perot en las elecciones de 1993 confirma el argumento presentado, ya que sólo su enorme fortuna y ambición personal le permitieron competir aun cuando todo indicaba que no sería capaz de obtener la presidencia.

Fortalecer la institución presidencial requerirá, en forma paradójica, limitar

sus ámbitos de acción tradicionales y cambiar la forma de sus intervenciones en los asuntos nacionales. En los últimos veintitantos años se ha observado, en general, un proceso de creciente centralización del poder y de una mayor personalización de las decisiones públicas en el presidente. Este proceso ha provocado, al mismo tiempo, el debilitamiento de las otras estructuras institucionales nacionales, especialmente el de las instituciones locales, así como el desgaste natural debido al exagerado intervencionismo de la misma presidencia de la República. Su función –derivada de la identificación de la presidencia con la jefatura política desde 1935– de árbitro de última instancia en los conflictos políticos del país, ha significado en los años recientes un enorme costo político para la institución. El presidente, especialmente durante el sexenio 1989-94, permitió o favoreció este perverso proceso que lo convirtió en el único responsable de la vida política nacional.

La función política suprema, que heredó la institución presidencial de su identificación con la jefatura política desde la década de los años treintas, le han significado, en los años ochentas y noventas, una serie de atribuciones extra-constitucionales que la responsabilizan, "a fortiori," de todos los logros alcanzados pero también de todos los fracasos y descalabros que se suceden en el territorio nacional. Esta situación presenta una difícil paradoja que lleva necesariamente a cuestionar a la propia institución presidencial pero afortunadamente también es capaz de sugerir cuál sería la posible solución.

Así, el interés objetivo de la institución presidencial la llevaría a despojarse de esa imposible responsabilidad. Para tal propósito, bastaría con explicar con toda claridad a la sociedad la intención presidencial de ceñirse a los límites estrictos de su competencia formal, así como mantener una conducta sostenida y consistente de **limitación en sus intervenciones**, la cual estaría fundada en la **interpretación restrictiva** de las facultades presidenciales que el **principio de**

legalidad le impone a toda autoridad constituida. Este principio indica que las autoridades sólo pueden actuar dentro de los ámbitos estrechos de su competencia explícita. En esta forma, el presidente de la República, basado en la ley, limitaría su actuación a aquellas áreas de competencia que le confieren las leyes, y se excusaría sistemáticamente de intervenir en asuntos que estrictamente no le corresponden a la institución presidencial.

La estrategia del presidente de la República de fortalecer la institución presidencial limitándola, podría iniciar, en forma natural, un proceso de fortalecimiento de las otras instituciones políticas fundamentales, –el Congreso federal y las legislaturas locales, los tribunales de justicia, la organización federal y los sistemas electoral y de partidos políticos–, instituciones que siendo básicas para el buen funcionamiento del país, sin embargo, se vieron crecientemente debilitadas por la concentración del poder público en la oficina presidencial. Así, fortalecer la institución de la presidencia de la República, limitándola, impulsaría las reformas y cambios del actual esquema político nacional dentro de la estructura legal formal existente. En esta forma, se evitarían los peligros que implica una ruptura del orden institucional, logrando mantener la certidumbre que otorga la existencia de límites conocidos, junto a las ventajas y la flexibilidad que significa un reacomodo institucional y la gradual creación e implantación de nuevas estructuras de incentivos que así modificarían la racionalidad de las conductas de los actores políticos y económicos. (véase recuadro el estructura de incentivos y conductas racionales)

2. El congreso federal: en el régimen constitucional de separación de poderes, al Congreso de la Unión se le asigna la función legislativa. Aunque el régimen político mexicano es presidencialista y de división de poderes, existen, sin embargo, algunas formas de origen parlamentario –las comparecencias de los

secretarios ante el Congreso, la institución del consejo de ministros, el requisito del refrendo ministerial, etc.– al otorgarles a los secretarios de estado responsabilidad política ante el órgano del poder Legislativo. En México, el Congreso federal está formado por dos cámaras, la de senadores que representa a las 32 entidades federadas y la de diputados en donde se representa a los ciudadanos que habitan en las 300 circunscripciones territoriales en que esta dividido el país. 200 diputados más son nombrados por los partidos políticos que logran obtener más de 1.5 porciento de la votación nacional. La conformación de las cámaras del Congreso ha sufrido diversas modificaciones para responder a los cambiantes intereses de los actores políticos y a las nuevas condiciones del país.

En los años de 1960, por ejemplo, se admitieron por primera vez diputados electos por el principio de proporcionalidad a un Congreso cuya base de **representación** era estrictamente por el principio **territorial**. La ley incrementó gradualmente el número de estos diputados de representación **proporcional**, el que fue creciendo hasta alcanzar el 40 porciento del total de los 500 diputados que conforman actualmente la cámara baja (véase el recuadro sobre la representación). En 1994 se admitió por primera vez en el senado la elección de una cuarta parte de sus miembros por el principio proporcional, llamados de primera minoría, en cada entidad federativa a la vez que ampliaba el número de senadores a 4 por cada estado. Estas reformas a) ampliaron la representación ideológica en el Congreso, b) permitieron la expresión de las voces de la oposición política y c) fortalecieron a las dirigencias partidistas y a las diversas facciones ideológicas que d) se consolidaron en diversos partidos políticos nacionales. El interés del partido oficial favoreció desde los años de 1960 la proliferación de partidos con poca representación social –los llamados partidos paraestatales– con el objeto de dividir la clientela de la creciente oposición política y poder seguir manteniendo su control absoluto del Congreso. Hasta finales de los años

ochentas, la cámara de diputados estaba firmemente bajo control priísta. Hasta antes del año de 1989, en que el PAN y el PRD lograron cuatro senadurías, sólo un individuo de la oposición había logrado ingresar al Senado de la República.

LA REPRESENTACIÓN POPULAR

La época moderna se caracteriza por la proliferación, casi universal, de gobiernos basados en el principio de la representación política de la sociedad. Este principio de gobierno, en su forma moderna, es contemporáneo de la idea liberal del contrato social, por la que los individuos pactan libremente la creación del estado. En este contexto, las autoridades gubernamentales representan a los individuos, cuyo convenio renovado, día tras día, genera la república.

Los orígenes de la representación de la sociedad en el gobierno, sin embargo, se remontan a las prácticas medievales que requerían del consentimiento explícito de los gobernados, cuando el soberano intentaba afectar el patrimonio personal de sus súbditos, mediante gravámenes o impuestos. Sólo los mismos afectados, representados en los diversos parlamentos, podían decretar el monto de los impuestos a pagar por la comunidad, al soberano. En algunos casos, este principio se formalizó en documentos que mantuvieron su vigencia durante siglos. Tal fue el caso de Inglaterra, en donde el principio "no taxation without representation"[1] era todavía vigente a fines del siglo XVIII, cuando su violación por la Corona proporcionó el motivo para la rebelión de las trece colonias ingleses en Norteamérica. Un principio constitucional similar, y la urgente necesidad de fondos públicos, fue lo que obligó al rey Luis XVI de Francia a llamar a los Estados Generales –después de casi un siglo de inoperancia parlamentaria– dándose inicio al proceso revolucionario que transformaría muy pronto a Francia y al mundo.

La representación medieval estaba generalmente basada en las divisiones estamentales de la sociedad. Así, por ejemplo, en los "parlamentos" o en las "cortes" del medievo estaba representada la nobleza, los clérigos, las corporaciones civiles y eclesiásticas y los comunes o el estado llano de acuerdo a su importancia relativa en el cuerpo político. Este tipo de representación estamental se conserva todavía en las llamadas "cámaras altas" de muchos parlamentos contemporáneos, vg: Inglaterra, Italia o España. Cuando en los Estados Unidos se discutió, en 1787, la forma de gobierno que las ex-colonias americanas habrían de adoptar, se seleccionó la forma de república representativa en la que los individuos, que habitan un distrito territorial determinado, serían representados por un diputado elegido por mayoría simple. Este sistema de representación era el más lógico, en cuanto que en los Estados Unidos no se reconocían diferencias sociales sustantivas o estamentos –"all men are created equal"–,[2] el único criterio de diferenciación era la localidad geográfica que habitaban y el único principio posible que validaba la representación era la elección popular de un representante por mayoría simple.

De estos dos esquemas básicos de representación popular surgen todos los sistemas con los que se conforman actualmente los órganos legislativos y de gobierno en las naciones modernas, es decir, la representación territorial, en la que un diputado es electo por la mayoría simple de los habitantes de un distrito electoral determinado, vg: el sistema de representación estadounidense y, la representación proporcional, corporativa, estamental, étnica o partidista, en la que se representa la fuerza política y/o electoral de ciertas organizaciones o grupos en amplias regiones determinadas, también llamadas circunscripciones electorales, vg: el sistema de representación israelí.

Existen, también en la actualidad, un sinnúmero de sistemas mixtos de representación popular. En México, por ejemplo, se ha conformado en los últimos años un sistema mixto en el que conviven, en la Cámara de Diputados del Congreso, representantes individuales de 300 distritos electorales con 200 diputados cuyo origen es la representación proporcional de tipo partidista de las 5 grandes

circunscripciones en que se divide el país. En el Senado, cuya base constitucional de representación eran, originalmente, los gobiernos de las 32 entidades federativas, hoy están representados los dos partidos principales de cada estado, en proporción de 3 a 1 de la primera minoría.

Es claro que, las decisiones sobre el tipo de representación política en una sociedad deben observarse desde la óptica de sus valores y objetivos sociales. Así, la representación proporcional, corporativa, estamental, étnica o partidista sobrevalora la existencia de los diversos grupos de interés en la sociedad y les permite a éstos mantener sus características y diferencias esenciales, en cuanto que de esa manera aseguran su representación política. En cambio, la representación política sobre la base territorial refuerza los elementos comunes de la población y promueve su homogeneización, en base a un cierto proyecto de sociedad, formada por individuos y grupos que son relativamente iguales.

NOTAS

[1]Este principio se traduce como la prohibición que le impide al gobierno establecer tributos, es decir gravámenes impuestos que no hayan sido aprobados por los representantes de los contribuyentes.

[2] La Declaración de Independencia de los Estados Unidos, en su prologo, afirma que "todos los hombres fueron creados iguales" y poseen ciertos derechos inalienables, que el gobierno debe en todo momento respetar.

A pesar de las relativamente amplias facultades que el estatuto constitucional le concede al Congreso, esta institución se ha mostrado débil y hasta la fecha, demasiado dócil a la voluntad presidencial. El tradicional predominio de la mayoría priísta, los mecanismos de control presidencial en los procesos de designación de candidatos legislativos del partido oficial y los fuertes incentivos que existían en la clase política para mantener una estructura de lealtades hacia arriba, hizo del Congreso un órgano legislativo débil y sometido a la voluntad del presidente de la República. Esta misma situación extendida a las legislaturas locales, le ha permitido al presidente de la República modificar con gran facilidad la constitución mexicana en innumerables ocasiones. (Véase el recuadro la Constitución real)

LA CONSTITUCIÓN REAL

En México, parecería obvio afirmarlo, rige hoy la Constitución de 1917, como antes lo hicieron las federales de 1824 y 57 y las centralistas de 1835-36 y 43 además de las diversas actas y estatutos constitutivos de ambos imperios mexicanos y los diversos proyectos de constituciones insurgentes, como fue la de Apatzingán del año de 1814. Todos estos documentos constitucionales fueron resultado de frágiles acuerdos de los grupúsculos políticos vencedores en la lucha de facciones para imponer su proyecto ideológico sobre una realidad nacional que con mucho los supera. Esto parece comprobarse si consideramos que sólo el documento constitucional de 1917 ha sufrido mas de 400 enmiendas en los 78 años de su existencia para adecuarla –sin éxito– a la realidad del país. Estos datos miden la enorme distancia que separa a la llamada "Constitución de 1917" de la verdadera constitución política de la nación mexicana.

Por otra parte, si se observan con cuidado las conductas diarias de las autoridades y de los jueces, de los políticos, los empresarios y de los ciudadanos comunes es posible afirmar que el sistema legal de derecho escrito, fundado sobre el documento constitucional de Querétaro, no abarca todo el conjunto de normas jurídicas –bilaterales, heterónomas, externas y coercibles– vigentes en el país. Aún más, la observación de las conductas habituales –individuales o de grupo– nos obliga a postular o bien la inoperancia de gran parte del sistema legal positivo o la existencia de normas jurídicas no escritas, pero vigentes, que explican y permiten el funcionamiento más o menos eficaz del orden legal.

La utilización de esta última hipótesis permite explicar el fenómeno del éxito, la persistencia y adaptabilidad del sistema político mexicano así como su capacidad para mantener el orden social sin una excesiva violencia y represión, así como permitir el funcionamiento de la actividad social y económica del país por largos períodos de tiempo, e incluso en ciertos momentos, promover el desarrollo nacional.

Así, orientados por esa hipótesis, es posible afirmar empíricamente la existencia de otras normas legales, no escritas ni creadas por las instituciones formales mediante los procedimientos adecuados, pero que sin embargo constituyen una parte importante del cuerpo jurídico y constitucional vigente. Para poderlas conocer en detalle, es preciso reconocer primero su existencia para después inducir su contenido a partir de las prácticas habituales de la sociedad mexicana. Por esta razón, el sistema jurídico nacional no se puede comprender cabalmente a partir sólo del análisis del documento constitucional de Querétaro, de los diversos códigos y leyes publicadas o los volúmenes que contienen la jurisprudencia de la Suprema Corte, si no se integra al "corpus" jurídico el conjunto de las normas y reglas informales que también conforman, en la práctica, la constitución real de México.

Con la utilización de este método de observación de las conductas jurídicas habituales, es posible inducir el conjunto de normas y metanormas "juris et de jure"[1] que regulan eficazmente la relación entre ambos sistemas de derecho. Tal es el caso de la metanorma constitucional no escrita que establece en todos los casos la prevalencia de la regla informal, cuando existe conflicto entre ambas, o bien la interpretación jurídica en el sentido que indica la norma no escrita. Otro ejemplo de estas metanormas constitucionales de observancia obligatoria en el país es aquella que establece el sentido de la interpretación judicial autorizada, señalando la supremacía de los intereses de la colectividad frente al carácter precario y derivado de los derechos individuales y la subordinación de sus intereses concretos. Aunque el principio de legalidad en México parecería ser semejante al de los sistemas jurídicos occidentales, sin embargo, la metanorma que le da vigencia no deriva de la misma fuente liberal que reconoce los derechos individuales y protege la propiedad privada,[2] por lo que su aplicación concreta produce resultados, en muchas ocasiones, diametralmente opuestos a los que podrían ser esperados en el esquema formal vigente de raíces contractualistas.

Así pues, como ha sucedido en nuestro pasado, un acuerdo político amplio y la promulgación de un nuevo documento constitucional no son por sí mismos garantía de que se establezca en el país un verdadero estado de derecho, cuya aplicación mediante procedimientos estables y equitativos, asegure la protección de los derechos individuales y promueva el desarrollo económico, ya que es

posible que las metanormas constitucionales no escritas permanezcan ocultas, manteniendo vigente su supremacía sobre los contenidos formales de cualquier nuevo documento constitucional que la nación decidiera establecer.

NOTAS

[1]Este tipo de metanormas constitucionales, en nuestro sistema legal que no les reconoce ningún tipo de existencia, no admite prueba en contrario por lo que su observancia automática ha escapado a toda discusión y análisis formal.

[2] La metanorma constitucional de la que deriva nuestro principio de legalidad establece la superioridad de los intereses de la comunidad sobre los derechos de los individuos a partir de una concepción comunitarista derivada de las teorías clásicas vg: la concepción aristotélica-tomista que presenta a la comunidad como la unidad social básica.

Es interesante observar el funcionamiento perverso de las normas formales que establecen la independencia y las competencias del Congreso y aseguran su representatividad política pero que en la realidad disminuyen la independencia legislativa y apuntalan el poder presidencial, tal como lo establece el sistema de metanormas constitucionales informales. Tal es el caso de la norma que impide la reelección a los cargos públicos. Así, mientras que la **no-reelección presidencial** fue condición esencial y garantía del pacto político de 1929, el principio de la **no-relección legislativa** inmediata, fue un mecanismo secundario que implantó el presidencialismo y que sigue utilizando el presidente de la República en su calidad de jefe máximo para debilitar a los grupos políticos locales y fortalecer en cambio su jefatura nacional. De la misma forma, la no-reelección legislativa impidió el surgimiento de un Congreso federal y de unas legislaturas fuertes, capaces de servir como contrapeso al poder del presidencialismo tradicional. Este fenómeno es resultado de la constante movilidad legislativa, producto de la no-reelección, que a) dificulta la profesionalización de los legisladores, b) les impide crear grupos legislativos permanentes de influencia, c) pone en manos de la jefatura política –del partido o del presidente– la carrera y futuro de los legisladores, d) crea los mecanismos de control que aseguran la lealtad hacia arriba y e) no favorece la construcción de bases personales de apoyo político o clientelas independientes

entre los electores de sus circunscripciones territoriales.

Es de notar, sin embargo, cómo el **principio formal de la no-reelección legislativa**, es desvirtuado e incluso abrogado en muchas ocasiones por aquellos grupos priístas que lograron mantener bases propias de poder, generalmente en los estados de la federación o en los sectores corporativistas del sistema político, especialmente las organizaciones sindicales, mediante la práctica común de una rotación sistemática entre la cámara de diputados, las legislaturas locales y el senado de la República, para así crear verdaderas carreras legislativas mediante una **reelección legislativa, informal y continuada** durante muchos años. Reproducir esta modalidad de la carrera legislativa es más difícil para los legisladores cuya base de poder depende de la cercanía con la presidencia de la República o la dirigencia nacional del partido oficial, en cuyo caso se observa el paso del Congreso a la administración pública y viceversa, proceso que se da mientras ese determinado grupo político se mantiene en la jefatura política del sistema.

La **reelección formal de los legisladores**, en cambio, en un esquema competitivo de elecciones limpias y transparentes, no sólo profesionaliza a la clase política y le permite recuperar los recursos y mecanismos de distribución de favores y beneficios, sino que traslada presumiblemente su lealtad de la presidencia de la República y de la jefatura política hacia los electores de su circunscripción electoral con lo que se lograría no sólo un cambio en el sistema de lealtades, sino también el fortalecimiento del Congreso de la Unión como uno de los elementos fundamentales del sistema constitucional de pesos y contrapesos en el gobierno.

3. Los tribunales de justicia: cuya doble función es a) impartir justicia en los conflictos que surgen entre los particulares, entre éstos y las autoridades del

gobierno o entre los propios órganos del gobierno, así como b) crear un cuerpo de interpretaciones autorizadas y vinculantes de la ley, son una institución fundamental para mantener la paz y la confianza en la vida de toda sociedad. En México, sin embargo, los tribunales han perdido casi todo su prestigio y los juzgadores se han convertido, con el tiempo, en los ejecutores de las mayores injusticias, provocando un grave daño a toda la vida nacional.

Se pueden observar en el mundo dos tipos de tribunales o jueces. Algunos son representantes de la justicia tal como la entiende la comunidad a la que sirven y se encargan de aplicar esos criterios de equidad. Otros, por el contrario, son más bien, funcionarios del gobierno y aplican una ley y unos criterios que son creados por los gobernantes. En México se puede, todavía el día de hoy, observar ambos tipos de tribunales. Los primeros, que surgen de la propia comunidad y aplican sus criterios de equidad, son cada vez menos numerosos y menos importantes. Su ámbito se restringe a las comunidades indígenas y a asuntos de muy pequeña monta.[2] El segundo tipo de tribunales, integrados por jueces funcionarios, son la mayoría y los más importantes en nuestro sistema de impartición de justicia.

Cada uno de estos sistemas judiciales tiene sus propias ventajas así como sus particulares desventajas. Mientras que los jueces que provienen de la propia comunidad mediante la elección popular tienden a responder a los intereses organizados que existen, su cercanía a la población y su clara responsabilidad con ella los obligan a observar cuidadosamente la evolución de los usos y las costumbres comunitarias, así como a esforzarse por encontrar las soluciones que satisfagan a la mayoría la mayor parte del tiempo –es decir aquéllas que maximicen los beneficios a la comunidad– o al menos a decidir por las que causen el menor disgusto posible –minimicen los costos comunitarios. En cambio, los jueces funcionarios, nombrados por los órganos superiores de gobierno, aseguran

una mayor uniformidad y predecibilidad en sus decisiones judiciales, una mayor imparcialidad teórica en sus sentencias pero, en muchas ocasiones, sacrifican la equidad que la sociedad demanda y que es la esencia misma de la justicia. Asimismo, cuando se presentan conflictos entre los particulares y las autoridades, estos jueces funcionarios tienden a sobrevaluar los argumentos de "razón de estado" que construyen los abogados del gobierno en contra de los argumentos con base en la "natural libertad de los hombres" que presentan los particulares.

Nuestra tradición constitucional ha escogido, para bien o para mal, el sistema de jueces funcionarios. Sin embargo, mientras que este tipo de sistema judicial funciona adecuadamente en los países avanzados, aquéllos que, entre otras características, cuentan con una adecuada estructura de administración burocrática, en México es sólo hasta hace muy poco tiempo que se ha logrado al fin establecer en los niveles federales y en algunos sectores, una burocracia relativamente moderna y eficiente. En estas circunstancias, no es de sorprender que la estructura de administración e impartición de justicia de nuestro país todavía no sea capaz de cumplir con los objetivos que la sociedad mexicana, cada vez más dinámica, le demanda al aparato judicial con lo que los costos sociales se elevan enormemente.

Así, sin que se decida cambiar el tipo básico del sistema de justicia, la reforma de los tribunales mexicanos requiere simultáneamente a) un conjunto de medidas –de tipo administrativo– que permita modernizar, racionalizar y hacer más eficiente su funcionamiento, b) diversas modificaciones al sistema legal que le den fuerza y alcance general a las decisiones de los tribunales nacionales, al mismo tiempo que se protejan con mayor eficacia los derechos de las personas y c) un cambio profundo en las relaciones políticas que se dan entre los órganos del estado mexicano.

A) Parece claro que mientras no se logre crear una estructura judicial

moderna, racional y eficiente, cualquier otra reforma al sistema de impartición de justicia se vería frustrada y seguramente resultaría inútil. Para alcanzar este primer objetivo, sin duda se requieren más y mejores recursos de toda especie. Se necesita **más personal** para atender la demanda y una **mayor capacitación** de todos los que sirven en el sistema de justicia, jueces, abogados y empleados. Para evitar la corrupción de los funcionarios y empleados, se requieren **mejores sueldos** así como **controles más estrictos**, tanto por parte de los superiores en la organización como por parte de los consumidores o demandantes de los servicios que prestan los tribunales públicos. Para mejorar la prestación del servicio judicial, los tribunales requieren contar con los nuevos medios que la **tecnología** puede proporcionar en materia de comunicaciones, bancos de datos, procesamiento y búsqueda de información, sistemas expertos de toma de decisión, etc., para facilitar así su tarea.

Asimismo, se requieren modificaciones a la estructura y a la organización del poder judicial para eliminar los antiguos vicios –cuyo origen legal es la interpretación tradicional favorable al presidencialismo y sus prácticas políticas– que en el pasado nulificaron, desde su raíz, cualquier buena intención de reforma judicial.

B) En el esquema judicial con que cuenta México, los tribunales –constituidos por jueces funcionarios– están límitados a una aplicación cuasi-mecánica de la ley al caso particular que juzgan. En este sentido, la reforma del poder judicial, para hacerlo más relevante para la sociedad a la que sirve, requiere de diversas modificaciones al ordenamiento legal que le permita no sólo "aplicar en forma cuasi-mecánica" las leyes a los conflictos que se dan entre los particulares o para imponer coactivamente el orden jurídico –representativo de los intereses del estado– a las personas privadas, sino también resolver con equidad los cada vez más graves conflictos que se presentan entre los diversos intereses

políticos que coexisten en la nación, entre los diversos órganos del estado y entre las varias estructuras de nuestra organización federal así como otorgar una eficaz protección a los individuos y a sus derechos fundamentales, especialmente en sus conflictos con el poder público. Así en este sentido, la ley deberá ser modificada para permitirle al juzgador **resolver en equidad** –interpretando la ley– los conflictos entre intereses políticos, los órganos del estado y las diversas estructuras del federalismo mexicano, **determinar la constitucionalidad** de las leyes y de los actos de las autoridades, **protegiendo eficazmente** los derechos individuales y políticos de los ciudadanos.

En cierta forma, las anteriores modificaciones al marco legal significarían la inmediata **desburocratización** del poder judicial, creando un nuevo sistema de incentivos para todos sus integrantes. En lugar de que la sociedad mexicana y los propios jueces se perciban a si mismos como simples "aplicadores mecánicos" de leyes que establecen los otros dos órganos estatales en nuestro sistema de división de poderes, con la consecuencia de percibirse irremediablemente subordinados a ellos, **aumentaría la relevancia** de los tribunales en nuestro sistema constitucional, y los jueces funcionarios y empleados del poder judicial harían valer su poder legal frente a los otros órganos del gobierno contribuyendo así al **sistema de pesos y contrapesos** que señala la Constitución de la República.

C) Las reformas anteriores producirían como consecuencia lógica una nueva relación política entre el poder judicial y los otros dos poderes del estado. No sólo el poder judicial reivindicaría su prestigio en la sociedad mexicana, sino que al fin asumiría la **función de guardián de la constitucionalidad y del estado de derecho**, tanto en lo que respecta a los actos del Congreso, vg: las leyes que éste emite, así como en lo relativo a los actos del presidente de la República, que afectan constantemente a la vida de la ciudadanía. De esta forma, al establecerse

una nueva relación política entre los órganos del estado mexicano, se avanzaría sustancialmente en un nuevo y más estable **equilibrio político e institucional**. Esto sería congruente con el abandono del presidencialismo y con la adopción estricta del régimen presidencial que establece el documento constitucional.

Es importante notar que la reciente reforma al poder judicial federal parece dirigirse en la dirección adecuada, aunque todavía es posible observar la intención presidencial de mantener un sistema de justicia relativamente subordinado, dependiente al servicio del esquema presidencialista tradicional[3] que en las nuevas circunstancias del país ya ha demostrado su inconveniencia y su ineficacia.

4. La estructura federal: La limitación de la acción presidencial al ámbito de sus facultades constitucionales tiende a fortalecer las otras instituciones nacionales. El Congreso y el poder Judicial son claros beneficiarios de esa nueva relación política. Sin embargo, es posiblemente la estructura federal la que de inmediato saldría beneficiada de una **interpretación restrictiva**, basada en el **principio de legalidad** de las competencias constitucionales del poder Ejecutivo federal.

En México, el federalismo cumple una función opuesta a la que esta misma institución cumple en los Estados Unidos o en algunas otras naciones. Mientras que en los Estados Unidos, lo mismo que en la antigua Unión Soviética, Yugoslavia o Alemania el sistema federal se crea para lograr una unión política entre estados o naciones distintas, en México el sistema federal se estableció a partir de 1824 como un mecanismo de descentralización política y administrativa en un estado esencialmente unitario.

En el siglo pasado, se discutió largamente la conveniencia del régimen federal para nuestro país. Los diferentes argumentos en pro o en contra permitian

observar la naturaleza imitativa y extra lógica de este tipo de organización política para México. Sin embargo, el desarrollo reciente del país, la evolución de las estructuras económicas y los cambios en las tecnologías productivas parecen haber dado la razón a quienes abogaron hace 170 años por la estructura federalista. Hoy parece indudable que el régimen federal –en el sentido de un sistema de descentralización política y administrativa– es el más adecuado para crear las condiciones que permitan el desarrollo del país. Los argumentos actuales en su favor son muchos y variados. El federalismo permite 1) limitar y localizar las consecuencias de los errores de las decisiones del gobierno, 2) facilitar el buen desempeño del gobierno, 3) estimular la competencia creativa entre regiones, 4) enfrentar, con distintas soluciones, a los múltiples problemas, 5) responder más rápida y eficazmente a las demandas de una sociedad compleja, 6) fortalecer el mecanismo de pesos y contrapesos para control del gobierno, 7) ampliar los ámbitos de la libertad individual, 8) incrementar el número de ambientes diferentes que se ofrecen para el desarrollo de las empresas, así como también 9) distribuir mejor, entre los grupos locales, los beneficios del poder público y 10) reducir el tramo de control administrativo requerido, 11) incrementar la responsabilidad de los gobernantes y de los funcionarios públicos frente a la población y 12) redistribuir el ingreso entre las diversas regiones del país mediante una política fiscal más adecuada.

En este esquema de un federalismo fortalecido por la limitación del presidencialismo tradicional, las instituciones nacionales se fortalecen en su conjunto, al evitar el desgaste permanente que significa buscar siempre las soluciones a todo tipo de problemas y conflictos en los más altos niveles de decisión de la administración pública central. Algunos de los incentivos que se requerirían para hacer efectivo el sistema federal que señala nuestra constitución ya existen, tanto en la sociedad como entre los grupos políticos que emergen en

las nuevas circunstancias del país y los grupos locales que buscan, ahora con mayor urgencia, su fortalecimiento.

En este orden de ideas, la **reelección limitada de gobernadores y presidentes municipales** fortalecería sin duda, mediante incentivos similares a los que actuarían sobre la conducta de los diputados y senadores, a los aparatos partidistas locales, trasladando también sus lealtades hacia las comunidades locales y en consecuencia fortalecería la estructura federalista que estableció la Constitución de 1917. Otros incentivos deberán de diseñarse con cuidado para después implantarlos con el fin de promover la disminución gradual del control político centralizado que ahora detenta el presidente de la República y su instrumento partidista, la dirigencia nacional del PRI.

El conjunto de las reformas que el país ha experimentando en los últimos años, y las que la sociedad demanda pero que todavía están por realizarse, llevan como consecuencia a la exigencia de una mayor eficacia y eficiencia en las tareas que realiza el gobierno en su conjunto y a una mejor distribución del ingreso personal, como medio necesario de asegurar el crecimiento sostenido de la economía, sin importar si las reformas derivan en una mayor democratización (controles desde abajo) o en un nuevo y eficiente autoritarismo (controles desde arriba).[4] En estas circunstancias, y con el acicate de la competencia internacional, los tomadores de decisiones de los gobiernos nacionales ya perciben la conveniencia de la descentralización y la desconcentración de las funciones públicas hacia todo tipo de unidades administrativas más pequeñas y más ágiles, capaces de maximizar la eficiencia general del gobierno.

De la misma forma, la sociedad mexicana, inmersa en el proceso de modernización, tiende a exigir una mayor responsabilidad de todos sus gobernantes y de los funcionarios públicos, por lo que es previsible que se buscarán las formas de reducir los tramos de control en todos los niveles del

gobierno. El tema del desarrollo económico se vuelve cada día más, una responsabilidad de los gobiernos locales los que, en una estrecha colaboración con los órganos de los gobiernos nacionales e incluso con entidades transnacionales o internacionales, deben promoverlo. El fortalecimiento del sistema federal responde, en forma natural, a estas demandas concurrentes de la sociedad mexicana actual y de la competencia económica internacional.

5. El sistema de partidos: Las sociedades modernas han creado los partidos políticos como los principales instrumentos para la 1) articulación de los variados intereses sociales, 2) movilización de grupos masivos de votantes, 3) educación ideológica y política de los ciudadanos, 4) eficaz comunicación entre la ciudadanía y los gobernantes y, sin duda como la 5) principal palanca de apoyo en la realización de las ambiciones políticas de las camarillas y los grupos de interés.

Los diferentes arreglos políticos e institucionales en el gobierno y en la legislación electoral promueven uno u otro tipo de sistemas de partidos. A) En las sociedades en que los votos de los electores determinan la composición del gobierno, sistemas llamados democráticos, el espectro posible va desde el bipartidismo pragmático hasta el multipartidismo ideológico, vg: un sistema presidencial, con separación de poderes y representación con base territorial tiende a producir un sistema bipartidista pragmático como el de los Estados Unidos (véase el recuadro sobre representación). En cambio, un sistema parlamentario con representación proporcional tiende a multiplicar los partidos y a ahondar las diferencias ideológicas como es el caso de Israel. Entre estos extremos, se encuentran todo tipo de esquemas partidistas. B) En sistemas no democráticos, autoritarios o totalitarios, el espectro del sistema de partidos está más limitado por la ausencia de una verdadera competencia partidista y electoral. Se pueden encontrar desde el sistema de partido único, pasando por el sistema de

partido hegemónico, partido dominante o partido oficial con un sistema de competencia electoral imperfecta y sesgada a favor del partido en el gobierno. En estos esquemas no democráticos pueden existir, ser toleradas, sobrevivir e incluso asumir cierta representación social, distintas organizaciones políticas –incluso partidos políticos– sin que en la realidad puedan asumir las funciones de gobierno que se mantienen en todo caso monopolizadas por el grupo político en el poder. En cualquier caso, el partido político de este grupo asume una función de control de la población para beneficio del grupo que monopoliza el aparato del estado.

El sistema de partidos en México se comenzó a estructurar a fines de la década de 1930 en que se consolidó el Partido de Acción Nacional (PAN) para encauzar las demandas políticas de los grupos de pequeños empresarios, clases medias y profesionales católicos, vasconcelistas y "anti revolucionarios" que habían quedado marginados fuera del pacto callista de 1929. Los grupos de izquierda marxistas y nacionalistas fueron consolidándose alrededor de Lombardo Toledano en el Partido Popular Socialista (PPS) durante los años cuarentas. Así, para finales de esa década, ya se habían concretado las características esenciales de lo que sería el sistema de partidos en México. Un partido hegemónico, no democrático pero capaz de mantener el control mayoritario de la población en el centro político nacional y una constelación de pequeños partidos a su derecha y a su izquierda.

A principios de los años sesentas se da entrada en la cámara de diputados a representantes de los partidos de oposición –mediante la adición constitucional de un nuevo mecanismo de representación en el congreso, el sistema de representación partidista– otorgándoles voz, pero para fines prácticos, sin voto en las decisiones legislativas. Posteriores reformas constitucionales fueron ampliando la representación proporcional de los partidos hasta llegar a integrar mediante este procedimiento el 40 porciento de la Cámara de Diputados y el 25 porciento del

Senado. Los bajos umbrales de votación necesaria que la ley determina para beneficiarse del sistema de representación proporcional –1.5%,– aunados a la aplicación arbitraria de esos criterios por las autoridades políticas del país, permitieron la multiplicación de pequeños partidos minoritarios que regularmente competian entre sí por el voto residual de la ciudadanía.

En 1983 se produjo por primera vez lo que, en los siguientes diez años, habría de convertirse en un verdadero alud que iniciaría la transformación del sistema político mexicano. Este acontecimiento fue el reconocimiento que hicieron las autoridades electorales del triunfo de la oposición en varias elecciones municipales de ciudades importantes del país, iniciandose así la erosión del monopolio de acceso al poder que el PRI había mantenido desde 1929. Las causas de este hecho fueron sin duda muy variadas. 1) México había experimentado un proceso de modernización y urbanización significativo, 2) el país se encontraba en un verdadero "estado de shock" como resultado de la crisis de la deuda en 1982, 3) el gobierno del presidente de la Madrid (1982-88) comenzaba apenas a consolidarse, 4) se observaban graves fisuras entre los grupos de la clase política, especialmente entre los grupos priístas locales, 5) el PAN, logró atraer a un grupo importante de empresarios y profesionales, que decepcionados por la crisis provocada por la irresponsabilidad de las dos últimas administraciones federales, decidieron pragmáticamente y con recursos nunca antes vistos, competir desde la oposición para ganar el control de los gobiernos locales y, 6) la atención internacional en ese período estaba fuertemente enfocada sobre los problemas de México.

A partir de esas fechas, el PRI comenzó a perder, junto con el monopolio de acceso al poder, su carácter hegemónico. El PAN se consolidó en esos años como un partido de ciudadanos que tiene posibilidades reales de acceso a los gobiernos municipales y locales de ciertas regiones del país y las fisuras

existentes entre la clase política priísta se ahondan hasta llegar al rompimiento de un grupo importante del "ala izquierda" del PRI en 1987, y logra establecer una alianza con las izquierdas organizadas para crear un nuevo partido nacional, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que compite en las elecciones de 1988. Para estas fechas, la colección formada por los partidos pequeños sólo se mantiene gracias al subsidio gubernamental, bien sean las diputaciones que las autoridades les conceden o los recursos materiales que regularmente les entregan para su subsistencia.

Así, en la actualidad, se puede pensar que en México el sistema de partidos 1) en el nivel federal está todavía constituido por un **partido hegemónico,**[5] el PRI, aunque este partido está inmerso **en un proceso acelerado de erosión** de su hegemonía y 3 partidos minoritarios, PAN, PRD y Partido del Trabajo (PT); 2) en el nivel local y municipal, existe un **partido dominante**, el PRI, que opera bajo un sistema de **competencia imperfecta** que regularmente lo favorece, pero en el que el PAN, en los estados del norte y centro del país, y el PRD, especialmente en algunas regiones del sur, compiten fuertemente y son capaces de obtener acceso al poder público municipal y estatal, generando nuevas bases de apoyo popular y profundizando las fisuras que ya existen entre la clase política priísta.

En este sentido se puede observar lo que parece una tendencia natural –resultado del régimen presidencialista que establece la Constitución– hacia la formación de un sistema bipartidista y pragmático para competir por el control del gobierno. Esto se puede percibir con mayor claridad en los niveles estatal y municipal en donde generalmente es el PRI y el PAN en ciertas regiones o el PRI y el PRD en otras los que realmente compiten por el gobierno local. Sin embargo, en el órgano legislativo se observa una relativa diferenciación ideológica debido tanto a las disposiciones legales que establecen la representación proporcional y a los bajos umbrales requeridos para beneficiarse de esas normas así como a la

relativa impotencia e ineficacia práctica del Congreso. Parece probable que al irse fortaleciendo el Congreso de la Unión y responsabilizarse efectivamente de los asuntos de su competencia formal, se observen conductas más pragmáticas entre los diputados y senadores a los que la sociedad les exigiría regularmente cuentas sobre su actuación legislativa.

En este sentido y para acelerar el fortalecimiento y la representatividad de los órganos formales del gobierno, quizás sería conveniente a) elevar el umbral requerido por la ley para que los partidos puedan obtener los beneficios de la representación proporcional (fondo públicos y escaños) para de esa manera evitar la proliferación de partidos marginales, desideologizar la discusión política y promover la alternancia en los cargos de elección popular, b) elevar el número de circunscripciones territoriales –quizás hasta asimilarlas lo más posible con los territorios de las 32 entidades federales– con el fin de incrementar el control ciudadano, la representatividad y la responsabilidad de los representantes frente a sus electores y c) disminuir la proporción de escaños en el Congreso que se asignan mediante el mecanismo de la representación proporcional para así favorecer la expresión de los intereses concretos de los habitantes del país en las cámaras del órgano legislativo y asimismo disminuir el poder que ahora detentan las dirigencias nacionales de los partidos.[6]

6. El sistema electoral: Las reglas y las organizaciones que conforman el sistema electoral son un elemento clave en el proceso de la transformación del sistema político nacional. Las reglas definen y determinan el campo de juego posible para la competencia política e incluso predeterminan los resultados de ésta. Las organizaciones electorales encarnan esas reglas y en ese sentido aseguran la vigencia de una competencia electoral equitativa o bien determinan su imposibilidad y fracaso.

En México, a pesar de las múltiples reformas al sistema electoral que se

han efectuado, se han mantenido como características constantes de las reglas, de los mecanismos y de las organizaciones electorales: la **identificación** del PRI con el gobierno en general y en los organismos electorales en particular, lo que crea **ventajas** indebidas que tiene el partido oficial en la organización, administración y determinación de los resultados de las elecciones, con la consecuencia de una grave **inequidad**, formal o real, con la que son tratados los diferentes partidos en comparación con el tratamiento que recibe el partido del gobierno. Esta situación presenta graves y casi insuperables dificultades para los partidos de la oposición política en todo el proceso de la competencia electoral.

1. Las dificultades y desventajas para los partidos de oposición comenzaban en el mismo proceso de la elaboración del padrón de ciudadanos. Este importante instrumento electoral esta confiado a un órgano técnico, formalmente independiente, pero en el que todavía parece haber un fuerte control gubernamental, aunque es evidente la tendencia a disminuir dicho control, que sin embargo puede ser aprovechado para determinar el número y las características de los votantes y así incidir en los resultados electorales.

2. En el período de las campañas electorales, los partidos políticos de la oposición se encuentran en una clara desventaja en relación a los recursos económicos que son capaces de obtener y de utilizar en su desarrollo. Los recursos públicos que por ley reciben todos los partidos, son suplementados por recursos que aportan sus simpatizantes. Sin embargo, existe una sospecha generalizada de que el gobierno aporta cuantiosos recursos a las campañas del PRI y, en ocasiones, a las de otros partidos de acuerdo a la estrategia electoral gubernamental del momento.

3. Durante el desarrollo de las elecciones mismas, se suelen presentar diversas conductas irregulares, ilegales e incluso delictivas de diversos individuos privados o funcionarios, sin embargo, parece existir un fuerte "formalismo

juridicista" que hace casi imposible para la oposición presentar pruebas aceptables de las irregularidades e incluso de los delitos electorales cometidos en su perjuicio. El funcionamiento de los tribunales electorales e incluso el de la procuraduría electoral dejan mucho que desear en la práctica.

4. Al terminar las elecciones, la resolución de conflictos, calificación del proceso y determinación de los resultados se encuentran en manos de organismos que son altamente suceptibles a las presiones del gobierno y su partido. En este sentido, los partidos de la oposición se encuentran en una muy desventajosa situación para lograr el reconocimiento de sus victorias electorales.

En cierta forma parecería indispensable lograr primero la separación del PRI del gobierno y reforzar las instituciones constitucionales clave, para luego llegar a establecer un sistema electoral más equitativo que refuerce la competencia y la transparencia del sistema político nacional.

En esta forma, es necesario fortalecer y adaptar en su caso, las principales instituciones políticas formales que establece el documento constitucional de Querétaro y la legislación secundaria, mediante el expediente político de limitar los poderes informales del "monarca sexenal," separar al partido "oficial" del gobierno, asegurar la independencia de los jueces, darles competencia en materia electoral, permitir la reelección de los diputados federales, senadores, gobernadores y presidentes municipales para fortalecer al Congreso y al sistema federal, redistribuir los recursos, facultades y competencias entre los diversos órganos y niveles de gobierno así como aplicar estrictamente las leyes estatuidas sin que éstas sean desvirtuadas por interpretaciones derivadas de las metanormas informales que, aún cuando permanecen ocultas, siguen siendo extraordinariamente vigentes.

Ahora bien, en un sentido general es relativamente fácil percibir la dirección que debe llevar la reforma de las instituciones básicas del país. Sin embargo,

cuando se desciende de los aspectos más generales de tipo conceptual hacia los detalles y sobre todo hacia la forma de su implementación política, la tarea se vuelve más complicada y difícil en cuanto que cualquiera de estas reformas comienzan a afectar los intereses concretos de numerosos grupos que no están dispuestos a ceder los beneficios –convertidos en verdaderos derechos patrimoniales– que el "statu quo" les ha permitido disfrutar por un período más o menos largo de tiempo.

En estas circunstancias, encontrar la forma práctica de lograr apoyos políticos para las reformas institucionales es un problema de capital importancia para quienes quieran impulsarlas. Se ha planteado antes que el interés, la responsabilidad y la capacidad de promover y administrar el proceso de reforma institucional le corresponde principalmente al presidente de la República, quien tiene en consecuencia que diseñar una estrategia para ganar los apoyos políticos indispensables para impulsar y asegurar el éxito de la reforma de las principales instituciones políticas del país. En este sentido, en el siguiente capítulo propondremos algunas medidas estratégicas con el propósito de poder llevar a efecto las reformas que se han descrito anteriormente lo que incluye de manera principal crear los incentivos específicos que le permitan al presidente iniciar la tarea de construir las coaliciones y buscar los apoyos necesarios entre los principales actores políticos para asegurar la activa participación de unos, la aquiescencia de otros o la inmobilización de aquéllos que no quisieran sumarse al largo y complicado proceso que sin duda significará la reforma institucional que México requiere.

NOTAS

[1] La estrategia gubernamental, a partir de enero de 1995, para enfrentar la crisis económica y financiera que vive México ha sido la de devaluar la moneda nacional con el fin de

equilibrar las cuentas de la balanza comercial y al mismo tiempo disminuir la liquidez en la economía para evitar la inflación que resultaría de la devaluación. El resultado de estas medidas es haber provocado una fuerte recesión de las actividades productivas con la generación de desempleo y el cierre de muchas empresas.

2 Estos tribunales tienden a desaparecer con la integración de las comunidades indígenas a la nación mexicana, sin embargo podría señalarse que la reciente aparición en nuestro sistema legal de los llamados "defensores del pueblo" o "procuraciones sociales" así como la frecuente utilización de diversos mecanismos de mediación y conciliación voluntaria son procesos que parecen indicar la necesidad de acercar los tribunales a la sociedad civil y a los "consumidores" de los servicios de justicia.

3 La reforma del poder judicial que impulsó el presidente Zedillo en 1995, todavía no ha tenido tiempo suficiente para demostrar su eficacia. Sin embargo, la reducción del número de ministros en la Suprema Corte de Justicia, el escalonamiento de los períodos de retiro de los ministros, la integración del Consejo de la Judicatura para administrar los tribunales federales y la atribución de competencia a la Corte para declarar sobre la constitucionalidad de las leyes, son reformas de gran importancia que pueden significar el inicio de una verdadera reforma judicial. Por otra parte, habrá que replantear la función del Ministerio Público para asegurar una verdadera independencia con respecto al poder ejecutivo federal. Sin que sea posible adentrarse ahora en la discusión sobre el Ministerio Público, es importante cuestionar 1) si es conveniente o no que esta institución monopolice el ejercicio de la acción pública, o bien si convendría que este fundamental derecho de iniciar el proceso judicial le correspondiera a la sociedad en su conjunto mediante alguna institución semejante al Gran Jurado de la tradición anglosajona. También es importante discutir sobre la conveniencia de mantener la relación de dependencia del Ministerio Público con el poder Ejecutivo, bien la de hacerlo depender del Poder Judicial o quizás establecerlo como una institución independiente de los otros poderes constitucionales.

4 Véase el recuadro sobre el estado de derecho o el derecho a un proceso público en el que se presentan argumentos a favor de este mecanismo procesal como un eficaz instrumento social para mantener y ampliar las libertades y los derechos de los individuos y los grupos, creando gradualmente la cultura y las instituciones de una sociedad democrática.

5 El término partido hegemónico fue acuñado por el teórico Giovanni Sartori y tiene connotaciones muy especiales. Sartori distinguió entre dos tipos de sistemas no competitivos: los de partido único y los de partido hegemónico. Los sistemas de partido único, tal y como su nombre lo indica, no permiten la existencia de otros partidos. Por su parte los sistemas de partido hegemónico no permiten una verdadera competencia por el poder. Se permite que existan otros partidos, pero sólo como partidos de segunda clase ya que no se les permite competir en pie de igualdad, con lo que no sólo no se produce la alternancia en el poder, sino que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en éste. Un sistema de partido hegemónico puede dar la apariencia –falsa– de que la política es competitiva. Sartori, sin embargo, enfatiza que un sistema de partido hegemónico no es una simple variación de un sistema multipartidista sino más bien que corresponde a un sistema en dos niveles en el cual un partido asigna una fracción de su poder a grupos políticos subordinados según su voluntad.

Esta clasificación, en terminos generales, parece apropiada para describir el sistema electoral mexicano en el nivel federal. Sin embargo se pueden encontrar varios puntos débiles al aplicar esta definición. Por ejemplo, describir a los partidos como de segunda y con poca independencia respecto al partido oficial, puede ser cierto del PARM o el PPS, pero no se aplica adecuadamente al PAN. Así pues, en términos estrictos de la definición teórica, el PRI ya no es un verdadero partido hegemónico aunque la falta de alternancia o rotación en sus más de 65 años lo hacen un buen candidato.

[6] No está por demás insistir en que permitir la reelección de las diversas autoridades produciría de inmediato una transformación de la estructura de los incentivos políticos que determinan sus conductas públicas. Bajo esa nueva estructura, los políticos tenderían a comportarse en forma más responsable frente a sus clientelas electorales.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES

En los capítulos anteriores se ha planteado la necesidad urgente de realizar una reforma de las instituciones políticas fundamentales del país, con el fin de asegurar la estabilidad, el crecimiento económico y el bienestar social de todos los habitantes. Se ha argumentado también que el crecimiento sostenido de la economía mexicana depende del establecimiento de un sistema político e institucional moderno que sea capaz de lograr en forma duradera, eficaz y al menor costo posible, 1) el reparto pacífico del poder público, 2) la transmisión ordenada del gobierno, 3) la generación de suficiente legitimidad social para asegurar la gobernabilidad, 4) el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, 5) la participación ciudadana en la toma de las decisiones colectivas y 6) el desarrollo económico.

Hemos dicho antes que el establecimiento de tal sistema político e institucional, sin embargo, no es posible sin a) la construcción activa de un consenso social amplio sobre su necesidad, su factibilidad y su conveniencia, y b) la búsqueda de los apoyos, arreglos específicos y coaliciones entre los principales actores políticos del país y también hemos dicho que estas acciones previas a la reforma misma le corresponden en forma muy especial al presidente de la República, en su calidad de primer actor y principal responsable del sistema político nacional.

El presidente, con la capacidad que le dan sus atribuciones formales aunadas a los enormes poderes informales que detenta, es la pieza clave que puede iniciar, dirigir y mantener el proceso de la reforma política e institucional. Sin embargo, la simple voluntad presidencial no es suficiente para llevar a buen

término el complicado proceso que la reforma del sistema político mexicano implica. Esta significa sin duda enfrentar con decisión los privilegios y prebendas de innumerables grupos de poder con arraigados intereses; crear las expectativas de permanencia de los cambios iniciados entre los agentes políticos y en la población en general; construir nuevas estructuras de incentivos que sean congruentes con las conductas sociales deseadas; organizar y formalizar los flujos de comunicación con el objeto de apoyar y facilitar las nuevas conductas individuales y sociales para así transformar la manera tradicional e inveterada de conducirse en los asuntos públicos del país. De la lectura de este sumario es posible imaginar la compleja tarea y el enorme reto que significa la elaboración de un nuevo pacto político aceptable que, sin embargo, es condición indispensable para el éxito de la reforma institucional.

Ahora bien, el presidente de la República, al estar investido con el Poder Ejecutivo Federal, se encuentra sometido a límites legales estrictos en todas sus acciones –verbales o prácticas– sin que le sea permitido, por motivo alguno, salirse de los estrechos cauces que las leyes de la República establecen. Es de notar que la presidencia de México no es un trabajo común del que pueda separarse su titular en cualquier momento, sino que todas las conductas públicas del individuo en el que se deposita esa autoridad, lo es en todo momento durante el tiempo de su encargo, están restringidas por la ley de acuerdo al principio de legalidad.[1] Estas limitaciones legales a la conducta presidencial, sin duda, dificultan enormemente la capacidad y discrecionalidad de maniobra política que tiene el titular del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, ceder a la tentación y optar por el camino fácil, saltando los límites y obstáculos legales, es una receta segura para fracasar en los propósitos esenciales de la reforma política e institucional cuyo objetivo central es precisamente establecer la vigencia plena de un sistema de reglas formales e instituciones públicas claras y transparentes, con

estabilidad y permanencia y que aseguren la igualdad de acceso a todos los ciudadanos que deseen participar.

En este sentido, cualquier uso por parte del presidente de la República de sus múltiples facultades informales o metaconstitucionales crea en la sociedad un clima de incredulidad y desconfianza en la sinceridad y profundidad del compromiso del Ejecutivo Federal con la reforma; produce incentivos y crea precedentes en los otros actores relevantes para aprovecharse de las normas informales, alegando su uso continuado por la autoridad superior, y destruye, tanto en la autoridad como en la sociedad, la congruencia necesaria creando contradicciones, quizás insalvables, para impulsar las reformas deseadas. El propósito mismo del proceso de reforma es crear un marco objetivo, general y estable de reglas e instituciones formales que permita a todos los individuos interesados participar, en condiciones de igualdad, en los procesos de distribución política, toma de decisiones públicas, acceso a los beneficios del buen gobierno y a la distribución de la justicia en forma pacífica, permanente y ordenada para así asegurar el desarrollo sostenido del país.

Una vez anotado lo anterior, es importante explorar algunos de los primeros pasos que se podrían dar realistamente para sentar las bases del inicio de una reforma política e institucional efectiva y viable.

En este sentido, se ha dicho reiteradamente que son los intereses de los grupos políticos existentes dentro del llamado "sistema" los que serían el más grave obstáculo para una reforma que se propusiera dar a todos los ciudadanos y grupos interesados igualdad de oportunidades de acceso al reparto del botín político en México. De hecho, la erosión del monopolio priísta de acceso al poder, acuerdo esencial de los caudillos revolucionarios para repartir el poder y preservar sus privilegios, es la causa inmediata de lo que parece ser el desmoronamiento acelerado del sistema político surgido del pacto de 1929 (véase página ---). Todo

parece indicar que la violencia política abierta, que comenzó a crecer entre 1993 y 94 en el país, es resultado de la erosión del sistema de reglas e instituciones informales que constituían hasta entonces el esqueleto del sistema de reparto del poder público en México, y de la consiguiente anomia e incertidumbre que tal situación provoca entre los diversos grupos que ahora comienzan a enfrentar el peligro real de perder el poder y sus privilegios en elecciones más abiertas y competitivas.

Así, la creciente anomia e incertidumbre política en que han caído los individuos y grupos relevantes es, quizás al mismo tiempo, el mayor obstáculo a la realización de un nuevo acuerdo general sobre la distribución del poder público y causa de la violencia que hace indispensable la renegociación del pacto político. En 1995, la violencia política es incipiente y no se ha generalizado, como para que pueda ser considerada un incentivo suficientemente fuerte para empujar a los actores principales a un pacto en el que necesariamente tendrán que sacrificar parte de los privilegios y beneficios adquiridos bajo el antiguo sistema político. Sin embargo, ya existen indicios preocupantes de una creciente erosión institucional en el país, lo que podría llevar muy rápidamente a enfrentar escenarios sumamente indeseables y peligrosos.[2] Por otra parte, es evidente que cualquier negociación sobre el reparto del poder implica reconocer abiertamente la existencia de las antiguas reglas y prácticas que promovían la existencia de numerosas redes de complicidad en la comisión de hechos ilegales, delictuosos e incluso criminales en aras de la adquisición del poder, con el peligro que esto podría significar para la libertad personal, seguridad y derechos patrimoniales de muchos de los políticos que han jugado por años dentro del "sistema" siguiendo sus reglas escritas y no escritas. Es quizás que, paradójicamente, aprovechando estas circunstancias y estos fundados temores de la clase política tradicional, el presidente de la República podría iniciar su labor para conseguir apoyos entre los

grupos políticos relevantes, llegar a arreglos específicos y construir con ellos las coaliciones necesarias para empujar un nuevo acuerdo político fundacional, para promover la reforma de las instituciones nacionales.

En este sentido, con extremo cuidado de no apartarse de la ley o extralimitarse en sus atribuciones constitucionales, el presidente podría comenzar a atraer a algunos de los interesados a la mesa de negociación política con el incentivo de una posible iniciativa de algún mecanismo formal, parecido a una "ley de amnistía,"[3] que protegiera su libertad personal y propiedades debidamente legalizadas, "olvidando" los actos cuestionables, delitos o no, que fueron cometidos al amparo de la vigencia de las antiguas reglas e instituciones políticas que así lo permitían e incluso, en ocasiones, lo requerían. Es cierto que tal iniciativa de "ley de amnistía" sería fuertemente criticada por gran parte de la sociedad mexicana y generaría una fuerte oposición en todos los grupos que fueron excluidos del reparto anterior del poder. Sin embargo, es posible que los distintos grupos políticos organizados, partidos de oposición, grupos de interés e incluso algunos núcleos de intelectuales y formadores de opinión podrían ser convencidos, por el presidente de la República, de la necesidad y la conveniencia de olvidar agravios pasados, para crear así la oportunidad de iniciar un proceso de reconciliación política, que a su vez daría lugar eventualmente a un acuerdo sobre las nuevas reglas del reparto del botín público en el que estos grupos quedarían incluidos.

Existen numerosos argumentos que podrían ser utilizados por el presidente para promover la aceptación social de tales mecanismos de reconciliación política nacional.[4] Entre éstos podríamos mencionar desde aquellos como la noción generalmente aceptada de la disminución de la responsabilidad personal de quienes actúan en obediencia de normas vigentes, hasta aquella otra de la necesidad práctica de poner límites ciertos a la inseguridad personal que la

ausencia de la prescripción negativa acarrea a toda la sociedad, sin descontar el de la necesidad de pragmatismo político que implica negociar y ofrecer beneficios concretos a cambio de los bienes políticos superiores que se desean obtener de la negociación.

Este proceso de negociación inicial sería sin duda un proceso largo y difícil, frustrante en muchos momentos e incluso altamente peligroso para el presidente, para los grupos políticos priístas tradicionales y para los demás grupos políticos que aceptaran participar en lo que podría ser fácilmente percibido como una claudicación de los ideales democráticos y populares. Los costos de un fracaso podrían ser enormes, tanto para los participantes directos como para la nación entera que podría caer en una espiral de desconfianza, violencia e ingobernabilidad. Sin embargo, a su favor está la actitud pragmática de gran parte de los individuos y grupos políticos relevantes así como los fuertes intereses concretos de los principales agentes económicos del país y el carácter prudente y conservador del pueblo mexicano, elementos que, unidos a la voluntad y atribuciones del presidente, podrían constituir una masa crítica de poder social que pudiera lograr salvar los obstáculos y disminuir los peligros inherentes a tal acuerdo inicial.

No es ocioso insistir en la enorme responsabilidad que el presidente tendría en el éxito o fracaso de tal iniciativa política. Una actitud pasiva o reactiva, lo mismo que un activismo que no observe escrupulosamente los cauces legales por parte del Ejecutivo Federal, haría imposible llegar a cualquier acuerdo útil y probablemente sólo serviría para erosionar, quizás fatalmente, a la misma institución presidencial. De la misma forma, cualquier error, tropiezo o imprudencia cometida por el presidente podría crear una percepción de parcialidad, inequidad e injusticia que dificultaría grandemente la capacidad del Ejecutivo para mantener su credibilidad política personal, elemento que sin duda es esencial en este tipo de

compleja negociación entre individuos y grupos que de por sí se encuentran en una estructura de incentivos que los llevan a desconfiar unos de otros.[5]

En estas condiciones de profunda desconfianza y recelo político, quizás sería de gran utilidad aprovechar las lecciones que parecen derivarse de la teoría de juegos y sus explicaciones sobre la forma en que la estructura de los incentivos afecta y modifica la racionalidad de las conductas humanas, así como las experiencias teóricas que éstas aportan para la construcción de nuevas instituciones sociales para que así se produzcan las nuevas conductas sociales deseadas.

Por ejemplo, observamos que en el pacto original de la "familia revolucionaria" en 1929, el presidente cedió su derecho a reelegirse a cambio de la "jefatura máxima" y de la función de árbitro político de última instancia. Esta cesión unilateral tuvo como efecto inmediato situarlo por encima de leyes y grupos con el resultado de que, al paso del tiempo, esta posición derivó en una virtual impunidad personal y de grupo. De la misma forma, la red de complicidades comunes que se utilizó con gran éxito para asegurar la cohesión del grupo y las lealtades personales derivó en una distribución generalizada de diversos grados de impunidad entre la clase política. Sin embargo, con la gradual centralización del poder político en el presidente de la República, la impunidad así pactada se convirtió en un acto gracioso y arbitrario de la presidencia mexicana. Así encontramos que, en la actualidad, sólo el presidente es realmente impune. Esto sucede tanto por virtud de la ley como por las atribuciones informales del cargo que le permiten evadir las consecuencias negativas de sus actos políticos o personales. Esta es una situación que le crea una estructura perversa de incentivos a su conducta política y personal. Es cierto, que el fuero oficial de que goza es una condición necesaria para que pueda cumplir con las funciones de su investidura. Sin embargo, la libertad personal de acción que adquiere de su cargo,

sobre todo como resultado del ejercicio de sus atribuciones informales,[6] no se límita a su período de gobierno sino que se extiende con frecuencia al resto de su vida haciéndolo virtualmente irresponsable social y políticamente.

Esta amplísisma impunidad, monopolizada por un solo individuo, se ha convertido hoy en un grave obstáculo para el acuerdo político que el país requiere, pero en manos de un presidente decidido a negociar un nuevo pacto político para reformar las instituciones, podría ser un muy valioso instrumento en el proceso de negociación previa con los grupos políticos más relevantes. Esto es quizás el más cercano paralelo funcional del deseo reeleccionista posrevolucionario que encarnó Álvaro Obregón y fue sacrificado por el presidente Calles.

La oferta de una "ley de amnistía", a cambio de la cooperación para el establecimiento de nuevas reglas para crear un sistema abierto de competencia política, encontraría su contraparte en la cesión unilateral del presidente a la impunidad virtual de que goza como "jefe máximo de la familia revolucionaria." Esta renuncia formal[7] a su impunidad no sólo mostraría la irrevocable voluntad presidencial de someterse a las leyes del país, sino que haría creíble la promesa fundacional del nuevo pacto político, en la misma forma en que la renuncia unilateral a la reelección en 1929 hizo creíble la promesa callista de imparcialidad política y, en consecuencia, hizo posible el acuerdo de los desconfiados caudillos revolucionarios.

Si bien en 1929 las circunstancias sociales y económicas del país, la ausencia de instituciones políticas y la existencia de numerosos grupos políticos todavía armados y dispuestos a exigir violentamente su porción de poder, hicieron necesario un pacto político basado en complicidades e impunidades compartidas, México, en 1995, es un país diferente que requiere para su desarrollo de un nuevo pacto político basado en el "imperio irrestricto de la ley" y la igualdad formal de todos los ciudadanos. Todo indica que éstas son las únicas bases de cualquier

acuerdo que serían aceptables para la sociedad mexicana actual. En seguida el país deberá construir instituciones políticas estables y permanentes dentro del marco legal existente, de estructura abierta y transparente que permitan y promuevan la competencia rutinaria, abierta, equitativa y pacífica en la búsqueda del poder público con los mecanismos adecuados para exigir responsabilidades a todo tipo de funcionarios y autoridades, desterrando la impunidad que se ha convertido en vicio y escándalo.

Como ya se ha mencionado antes, los peligros de no aprovechar esta oportunidad para realizar una reforma a fondo de las instituciones nacionales son de consideración. En primer lugar, posponer por más tiempo la reforma política y de las instituciones nacionales, probablemente, nos llevaría a la recurrencia periódica y a la profundización de las crisis político-económicas, que han dañado al país a partir de 1968 y que se han presentado con regularidad al final de cada administración sexenal. Tal fenómeno que antes podía parecer producto de la casualidad, las circunstancias externas o incluso de la incapacidad de una administración determinada, ahora se puede percibir como resultado de condiciones estructurales del sistema político e institucional que tenemos. En segundo lugar, encontramos el peligro creciente de la generalización de la violencia política como el mecanismo principal de solución de los conflictos en el reparto del poder, entre grupos que encuentran incentivos cada día mayores para actuar por su cuenta y en forma irresponsable. Sin embargo, también se presentan por ahora brillantes oportunidades para realizar en forma ordenada y pacífica la reforma a fondo del conjunto de las reglas e instituciones políticas fundamentales.

El "imperio de la ley" y la igualdad formal de todos los ciudadanos han sido ideales largamente acariciados por la sociedad mexicana. En el pasado, diversas circunstancias conspiraron para impedir su realización. Ahora, vivimos una especial y, quizás muy fugaz, "ventana de oportunidad" para realizar el nuevo

pacto político fundacional, así como la reforma política e institucional de fondo que permita la realización de estos ideales políticos tanto tiempo retrasados por las circunstancias, pero que son sin duda, condición necesaria de la modernización del país, de su desarrollo y crecimiento sostenido y con ello de la posibilidad de elevar el bienestar de la creciente población mexicana a niveles de vida aceptables.

Es posible que el país haya entrado, sin darse cuenta, a una carrera donde el tiempo es un factor de primera importancia. No sólo se está presentando ahora la conjunción de una crisis financiera y económica profunda, una acelerada erosión de casi todas las reglas e instituciones políticas formales e informales, la notable ausencia de una clara estrategia gubernamental para enfrentar el futuro y la aparición de preocupantes señales que indican nuevos y poderosos incentivos para que los individuos y grupos de la sociedad actúen buscando su beneficio particular sin tomar en cuenta el bienestar colectivo, enmarcado todo esto en una dinámica perversa que tiende a crecer para abarcar mayores ámbitos sociales. En estas circunstancias, existe el serio peligro de que la "ventana de oportunidad", para realizar las reformas que urgentemente se requieren, podría cerrarse en el momento en que el principal partido de oposición (PAN), cuyo sistema de incentivos actuales lo llevan a buscar la reforma, adquiera una masa crítica –todavía indeterminada– de poder político. En ese momento, podría ser que ese partido político perdiera los mas fuertes incentivos que tiene para trabajar en la transformación a fondo del sistema político e institucional. Es probable que, llegado el momento de una efectiva alternancia en la presidencia de la República, el Partido de Acción Nacional (PAN) pudiera encontrar conveniente para sus intereses mantener el presidencialismo, las complicidades políticas y ciertas impunidades como mecanismos de operación del sistema, abortando de esa forma la posibilidad de crear un nuevo pacto político que permitiera la

modernización de las principales estructuras de incentivos.

NOTAS

[1] Tal es la aplicación práctica del principio de legalidad a la conducta de las autoridades. Aun más, este principio establece que toda acción de la autoridad debe estar fundada y motivada en una ley específica para que sea legal. En este sentido, los límites a la acción presidencial son claros y restrictivos.

[2] La rapidez con la que la erosión institucional puede dar lugar a escenarios catastróficos fue demostrada recientemente en forma pavorosa entre los años de 1989 y 1993 en que se inició el derrumbe del sistema socialista de Europa oriental, se produjo el colapso y la desintegración de la Unión Soviética y el estallamiento de la guerra civil en la antigua Yugoslavia y en varias regiones de la antigua URSS. Sin minimizar las diferencias entre esos sistemas económicos y políticos y el que existe en México, no parece prudente olvidar esas experiencias europeas.

[3] La elaboración de tal ley de amnistía podría estar plagada de peligros ocultos y costos políticos no aparentes. El presidente tendría que transitar sobre el filo de una navaja cuidándose de no otorgar una ley demasiado amplia que olvide la comisión de cualquier delito cometido por los políticos, pero que tendría que ser suficientemente generosa para que les sea atractiva a un número importante de ellos. Sin embargo, parece que aún considerando tales circunstancias, es posible construir una ley de amnistía que sea adecuada a los propósitos previstos.

[4] Los mecanismos de reconciliación política nacional –ley de amnistía, indulto, perdón o algún otro para este objeto– requieren del establecimiento de ciertos límites temporales a la acción punitiva gubernamental que reconozcan tanto la menor responsabilidad de quienes actuaron en obediencia o simplemente autorizados por las reglas políticas anteriores como la conveniencia de "olvidar" ciertos agravios que fueron cometidos bajo circunstancias diferentes.

[5] Véase el recuadro sobre el contrato hobbesiano y las extremas dificultades para alcanzar un acuerdo de desarme simultáneo. Sin embargo, a pesar de esa desconfianza extrema, la necesidad de interactuar permanentemente en la sociedad, es decir, al presentarse las expectativas de mantener una relación que habrá de repetirse con cierta frecuencia en el tiempo, se crean fuertes incentivos derivados de un cálculo racional para actuar en forma equitativa y establecer formas cooperativas, según lo señalado en el recuadro de incentivos y conductas racionales.

[6] El ejercicio de estas atribuciones informales de la presidencia le permiten a su titular construir efectivas barreras de todo tipo a la interacción social normal. La acumulación excesiva de bienes económicos, los privilegios y custodia oficial que normalmente se les proporciona al término de su encargo, la libertad que disponen para radicar fuera del país, los hace frecuentemente percibirse a sí mismos como sujetos prácticamente exceptuados de rendir cuentas.

[7] La renuncia formal a la impunidad presidencial requeriría de algún mecanismo legal y político que le permitiera a la sociedad exigirle al presidente de la República la responsabilidad de sus actos personales y oficiales. En este sentido, podría pensarse en

algo semejante a un "juicio de residencia," o bien en permitir la reelección limitada para que así juzgaran directamente los electores. El "juicio de residencia" fue utilizado durante los 300 años del período colonial para revisar públicamente y con todo detalle los actos del Virrey. A diferencia de una simple revisión administrativa como la que se realiza actualmente en la Secretaria de la Contraloría, el "juicio de residencia" sería obligatorio y público, ante un tribunal judicial, funcionando con un mecanismo mixto de investigación, no sólo inquisitorial sino de tipo adversarial y arraigaría al expresidente durante su duración.